

XXXIX

Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil

Maceió • AL

10 a 14 de setembro de 2012

*O Princípio da Concentração • Estado civil da pessoa natural • Regularização fundiária
Condomínio edilício • Registro das terras da União • Registro de vias férreas • Novo Código Florestal*

Editorial //



Caros amigos e leitores,

Com imensa alegria apresento aos nossos associados a edição nº 347 do Boletim do IRIB em Revista (BIR), com uma síntese dos trabalhos apresentados em Maceió/AL, no *XXXIX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil*.

Costumo dizer que o *Encontro Nacional* é o ápice de nossas realizações no ano. Em Maceió, ainda sob a presidência do amigo Francisco José Rezende dos Santos, fizemos um Encontro de grande sucesso. A programação reuniu grandes temas, a maioria deles retratados nas páginas seguintes em artigos assinados pelos conferencistas e debatedores convidados.

Mais uma vez, colegas registradores de imóveis, que se tornaram grandes estudiosos e mestres, aceitaram prontamente o nosso convite. Seus ensinamentos se disseminam por todo o País, ajudando-nos a exercer nossas atribuições de forma correta, prestando um bom serviço à população, nossa missão constitucional. Foram tratados temas como “O princípio da concentração”; “A regularização fundiária (em todas as suas vertentes)”; “O condomínio edilício”; “A reserva legal e o novo Código Florestal”; entre outros.

Além dos registradores de imóveis – sempre a maioria dos palestrantes dos Encontros IRIB –, recebemos também em nossa mesa de debates convidados como os representantes da Secretaria de Patrimônio da União, órgão do Ministério do Planejamento. Além de discutirem temas afeitos ao Registro dos Imóveis da União, eles participaram de um momento histórico para o IRIB: a assinatura de um protocolo de intenções que será revertido em termo de cooperação técnica visando à solução dos diversos problemas que envolvem essa questão.

Nossa revista se encerra com a publicação do relatório de atividades do IRIB dos últimos três anos. Essa importante prestação de contas mostra o quanto o Instituto cresceu no período em que foi presidido por Francisco Rezende. Tive a honra de ser seu vice-presidente, acompanhar de perto a evolução do IRIB e sua luta pelos interesses da classe registral imobiliária.

Nossa gestão, iniciada em janeiro de 2013, dará continuidade a esse trabalho, fazendo com que o IRIB cresça ainda mais e que seja realmente “a casa do registrador brasileiro”.

Boa leitura!

Ricardo Basto da Costa Coelho

Presidente do IRIB

Expediente //



ISSN 1677-437X

Boletim do IRIB em Revista

Edição 347

São Paulo

Abril/2013

Foto capa: Cassio Vasconcelos/SambaPhoto

Diretoria

Presidente: Ricardo Basto da Costa Coelho (PR) • **Vice-presidente:** João Pedro Lamana Paiva (RS) • **Secretário-geral:** José Augusto Alves Pinto (PR) • **1º Secretário:** Ary José de Lima (SP) • **Tesoureira-geral:** Vanda Maria de Oliveira Penna Antunes da Cruz (SP) • **1º Tesoureira:** Sérgio Busso (SP) • **Diretor Social e de Eventos:** Jordan Fabrício Martins (SC) • **Diretor de Tecnologia e Informática:** Flauzolino Araújo dos Santos (SP) • **Diretor de Assuntos Agrários:** Eduardo Agostinho Arruda Augusto (SP) • **Diretor do Meio Ambiente:** Marcelo Augusto Santana de Melo (SP) • **Diretor Legislativo:** Luiz Egon Richter (RS) • **Diretor de Assuntos Estratégicos:** Emanuel Costa Santos (SP) • **Diretor de Assistência aos Associados:** José Antonio Marcondes (RJ) • **Diretor Especial de Implantação do Registro Eletrônico:** João Carlos Kloster (PR).

Conselho Deliberativo

Presidente do Conselho Deliberativo: Julio Cesar Weschenfelder (RS).

Sérgio Toledo de Albuquerque (AL) • José Marcelo de Castro Lima (AM) • Vivaldo Affonso do Régo (BA) • Expedito William de Araújo Assunção (CE) • Luiz Gustavo Leão Ribeiro (DF) • Etelvina Abreu do Valle Ribeiro (ES) • Clenon de Barros Loyola Filho (GO) • Ari Álvares Pires Neto (MG) • Miguel Seba Neto (MS) • José de Arimatéia Barbosa (MT) • Fernando Meira Trigueiro (PB) • Valdecy José Gusmão da Silva Júnior (PE) • Renato Pospissil (PR) • Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento Filho (RJ) • Carlos Alberto da Silva Dantas (RN) • Décio José de Lima Bueno (RO) • Julio Cesar Weschenfelder (RS) • Hélio Egon Ziebarth (SC) • Estelita Nunes de Oliveira (SE) • Francisco Ventura de Toledo (SP) • Marly Conceição Bolina Newton (TO).

Suplente: Heraldo Kiefer (MT).

Membros Natos do Conselho Deliberativo – ex-presidentes do IRIB: Jether Sottano (SP) • Ítalo Conti Júnior (PR) • Dimas Souto Pedrosa (PE) • Lincoln Bueno Alves (SP) • Sérgio Jacomino (SP) • Helvécio Duia Castello (ES) • Francisco José Rezende dos Santos (MG).

Coordenadoria Editorial: Marcelo Augusto Santana de Melo (SP).

Conselho Editorial: Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza (RJ) • Frederico Henrique Viegas de Lima (DF) • Luiz Egon Richter (RS) • Marcelo Guimarães Rodrigues (MG) • Maria do Carmo Rezende Campos Couto (SP) • Mário Pazutti Mezzari (RS) • Ridalvo Machado de Arruda (PB) • Rodrigo Azevedo Toscano de Brito (PB).

Conselho Fiscal: Antonio Carlos Carvalhaes (SP) • Alex Canziani Silveira (PR) • Jorge Luis Moran (PR) • Rosa Maria Veloso de Castro (MG) • Rubens Pimentel Filho (ES).

Suplentes do Conselho Fiscal: Kenia Mara Felippetto Malta Valadares (ES) • Maria Aparecida Bianchin Pacheco (MT) • Paulo de Siqueira Campos (PE) • Roberto Dias de Andrade (MG) • Tiago Machado Burtet (RS).

Conselho de Ética: Gleci Palma Ribeiro Melo (SC) • Léa Emília Braune Portugal (DF) • Nicolau Balbino Filho (MG).

Suplentes do Conselho de Ética: Ademar Fioranelli (SP) • Mário Pazutti Mezzari (RS) • Oly Érico da Costa Fachin (RS).

Comissão de Assuntos Internacionais: Francisco José Rezende dos Santos (MG) • João Pedro Lamana Paiva (RS) • Ricardo Basto da Costa Coelho (PR).

Comissão do Pensamento Registral Imobiliário: Bruno José Berti Filho (SP) • Daniela Rosário Rodrigues (SP) • Diego Selhane Perez (SP) • Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento Filho (RJ) • Emanuel Costa Santos (SP) • Fábio Ribeiro dos Santos (SP) • Francisco Ventura de Toledo (SP) • Henrique Ferraz de Mello (SP) • Jeverson Luiz Bottega (RS) • João Carlos Kloster (PR) • Luciano Camargos (MG) • Luiz Egon Richter (RS) • Marcos de Carvalho Balbino (MG) • Naila de Rezende Khouri (SP) • Priscila Correa Dias Mendes (SP) • Roberto Pereira (PE) • Rodrigo Alves dos Santos Betman (SP).

O *Boletim do IRIB em Revista* é uma publicação impressa do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB).

Presidente do IRIB

Ricardo Basto da Costa Coelho (presidentericardo@irib.org.br)

Jornalista responsável

Andréa Vieira – Mtb 4.188

Tatielly Diniz – Mtb 9.616

Revisão ortográfica

Keila Mariana de A. Oliveira

Edição de arte

Raruti Comunicação e Design

Impressão e acabamento

Athalaia Gráfica e Editora

Fotos do evento

Alex Lanza

Fotos paisagens

Gian Gadotti

Agradecimento pela cessão de fotos

Cynthia Cabral

Revisão técnica

Maria Aparecida Bianchin Pacheco

Tiragem: 2 mil exemplares

Nota de responsabilidade

O IRIB não assume qualquer responsabilidade pelo teor do que é veiculado nesta revista. As opiniões veiculadas não expressam necessariamente a opinião da diretoria do IRIB e dos editores desta publicação.

Direitos de reprodução

As matérias aqui veiculadas somente podem ser reproduzidas mediante expressa autorização dos editores, com a indicação da fonte.

Sede: Av. Paulista, 2.073 12º andar Cjs. D, Bl. B salas 514/515 – CEP 01311-300 – São Paulo/SP
Telefones/Fax: (11) 3289 3340 / 3289 3599 / 3289 3321

Representação em Brasília:

SRTVS Quadra 701 Cj. D, Bl. B salas 514/515 – CEP 70340-907 – Brasília/DF
Telefone/Fax: (61) 3037 4311 / 3041 7311

Site: www.irib.org.br

E-mails: irib.brasilia@irib.org.br e imprensa@irib.org.br



Instituto de Registro
Imobiliário do Brasil



Sumário //

Editorial	1
Abertura	
Maceió sediou grandes discussões acerca do Registro de Imóveis brasileiro	6
Palestras	
Palestra // Tema 1	
O Princípio da Concentração no Registro de Imóveis e os títulos não previstos na Lei de Registros Públicos Luiz Egon Richter	10
Palestra // Tema 2	
Estado civil da pessoa natural e os seus reflexos no Registro de Imóveis Mario de Carvalho Camargo Neto	20
Debate // Tema 2	
Estado civil da pessoa natural e os seus reflexos no Registro de Imóveis Sérgio Busso	30
Palestra // Tema 3	
Regularização Fundiária Inominada João Pedro Lamana Paiva	34
Palestra 2 // Tema 3	
Regularização Fundiária de Interesse Específico Maria do Carmo de Rezende Campos Couto	43
Palestra 2/Debate // Tema 3	
Regularização Fundiária Urbana – questão intrinsecamente urbanística Renato Guilherme Góes	66
Palestra 3 // Tema 4	
Condomínio de casas e condomínios em lotes sem edificações Daniela Rosário Rodrigues	70
Palestra // Tema 5	
Novas tecnologias aplicadas à atividade registral Marcos Ortiz	84



Debate // Tema 6	
Registro de terras da União Federal	
Marcelo Rodrigues	92
Palestra // Tema 7	
Registro de vias férreas	
Paulo César Rodrigues Simões	98
Debate // Tema 7	
Registro de vias férreas	
Francisco José Rezende dos Santos	104
Palestra // Tema 8	
A Reserva Legal e o novo Código Florestal	
Maria Aparecida Bianchin Pacheco	108
Debate // Tema 8	
A Reserva Legal e o novo Código Florestal	
Fábio Ribeiro dos Santos	122
Palestra // 31º Encontro Regional – Cuiabá	
Ações judiciais e políticas procedimentais para regularização fundiária em Mato Grosso	
Lídio Modesto da Silva Filho	126
Opinião	
Avaliação dos participantes do Encontro	132
IRIB Responde	
Seleção de perguntas e respostas sobre os temas do XXXIX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil	135
Relatório de gestão	145



Abertura //



Foto: Alex Larza

Cerimônia de abertura do XXXIX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil

Maceió sediou grandes discussões acerca do Registro de Imóveis brasileiro

XXXIX Encontro Nacional reuniu participantes de 20 estados e do Distrito Federal

Orientar, uniformizar procedimentos e discutir as questões mais relevantes que dizem respeito ao Registro de Imóveis na atualidade. Esse foi o objetivo do *XXXIX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil*, segundo as palavras do então presidente do IRIB, Francisco José Rezende dos Santos, na noite do dia 10 de setembro, quando conduziu a solenidade de abertura do evento realizado em Maceió/AL, de 10 a 14 de setembro de 2012.

Foram cinco dias dedicados exclusivamente ao debate de importantes temas, tais como a regularização fundiária, o condomínio edilício, o registro de bens da União, a reserva legal e o novo Código Florestal, o princípio da concentração, a Lei de Registros Públicos, entre outros.

Presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), na gestão 2010-2012, Francisco Rezende ressaltou a função do Instituto perante os mais de 300 congressistas. “O Direito Registral Imobiliário se renova a cada dia, e a necessidade de conclave como este é de fundamental importância, na tentativa de orientar os colegas, uniformizar procedimentos, discutir a necessidade de mudanças na legislação existente ou, ainda, de revermos posições por nós já adotadas. Dessa forma, buscamos incessantemente eficiência e segurança para o sistema de registro da propriedade imobiliária no Brasil”, disse.

Em um discurso emocionado, o então presidente fez um balanço de sua gestão, agradecendo aos colegas de diretoria – na pessoa do então vice-presidente, Ricardo Basto da Costa Coelho – o apoio recebido durante os três anos à frente do

IRIB. Estendeu seu agradecimento a todos os presentes, que representavam os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e o Distrito Federal.

O vice-presidente do IRIB para o Estado de Alagoas, Sérgio Toledo de Albuquerque, destacou em seu discurso a importância da instituição para os registradores de imóveis do Brasil. “Teríamos uma dificuldade muito grande no exercício de nossas funções se não existisse o Instituto, se não houvesse a visão de criar o IRIB em 1974”, disse o anfitrião do *Encontro Nacional* e registrador em Maceió, em uma justa homenagem aos fundadores.

O presidente da Associação de Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR), Rogério Portugal Bacellar, afirmou em seu pronunciamento a satisfação em participar de mais um evento nacional do IRIB. Bacellar aproveitou a oportunidade para agradecer o apoio do então presidente, Francisco Rezende, que se despedia dos colegas no último evento de sua gestão. “O mineiro Rezende conseguiu conduzir muito bem o Instituto nos últimos anos. Uniu registradores de vários estados em prol dos interesses da classe. Espero que a gestão atual mantenha a parceria nos próximos anos”, pontuou.

O evento foi realizado pelo IRIB com o apoio da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR) e da Associação de Notários e Registradores de Alagoas (Anoreg/AL).

Ricardo Basto da Costa Coelho



Rogério Portugal Bacellar



Francisco José Rezende dos Santos



IRIB e Secretaria do Patrimônio da União firmam parceria histórica durante Encontro Nacional

Protocolo de intenções foi assinado em parceria com a Anoreg/BR para criar central de estudos relacionados ao registro imobiliário de bens públicos federais

Durante a realização do XXXIX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, foi assinado um protocolo de intenções entre o IRIB, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e a Associação de Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR). O objetivo da parceria é criar uma central de estudos relacionados ao registro imobiliário dos bens imóveis públicos federais, que abrangem – faixas litorâneas, ilhas oceânicas, ilhas fluviais, terras indígenas, terras devolutas, prédios públicos, águas, rios e lagoas. A cerimônia de assinatura foi conduzida pelo ex-presidente do IRIB e registrador de imóveis em Vitória/ES, Helvécio Duia Castello.

O então presidente do Instituto, Francisco Rezende, afirmou que a assinatura foi um momento histórico. “Com este ato, colocamo-nos ao lado dos representantes do

maior patrimônio do País, assumindo o compromisso de propor soluções para a regularização das diversas propriedades da União”, disse.

O atual presidente do IRIB, Ricardo Basto da Costa Coelho, e o presidente da Comissão do Pensamento Registral e de Assuntos Legislativos (CPRI) do IRIB e registrador em Campos do Jordão/SP, Fábio Ribeiro dos Santos, assinaram o termo como testemunhas.

Além da assinatura do protocolo de intenções, a Secretaria do Patrimônio da União participou da programação oficial do evento, em dois painéis. O primeiro deles discutiu o “Registro das Terras da União”, com a participação do então secretário-adjunto da SPU, Patryck Araújo Carvalho. O desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais Marcelo Rodrigues foi o debatedor.

Outro tema debatido foi “Registro das vias férreas”, com a presença do diretor do Departamento de Incorporação de Imóveis da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Paulo César Rodrigues Simões. O painel teve como debatedor o presidente do IRIB, Francisco Rezende.

Francisco José Rezende dos Santos



Patryck Araújo Carvalho



Coleção Cadernos IRIB é lançada durante o Encontro Nacional

Compra e Venda, de Maria do Carmo de Rezende Campos Couto, traz dicas práticas, modelos e planilhas



Maria do Carmo de Rezende, durante o lançamento de sua obra

Com o objetivo de auxiliar os oficiais de Registro de Imóveis e todos os seus colaboradores, o IRIB lançou no *Encontro Nacional* o primeiro título da *Coleção Cadernos IRIB – Compra e Venda* –, de autoria de Maria do Carmo de Rezende Campos Couto, registradora em Atibaia/SP e vice-presidente do Instituto para o Estado de São Paulo, no período de 2010 a 2012. A noite de autógrafos ocorreu durante o *XXXIX Encontro Nacional*.

Produzida em formato cartilha, de fácil manuseio e com linguagem didática, a obra detalha cada etapa dos atos inerentes à compra e venda: elementos essenciais do contrato, cláusulas especiais, tipos de compra e venda, limitações, retificação do registro de compra e venda, distrato, qualificação, entre outros. Traz, também, uma planilha de qualificação que facilitará o *check-list* de cada passo.

Depois da realização do evento, o IRIB lançou mais cinco volumes da *Coleção Cadernos IRIB: Direito de Superfície* e *A Dúvida Registrária*, ambos de Eduardo Sócrates Sarmiento; *Enfitese, Aforamento ou Emprazamento*, de Valestan Milhomem da Costa; *Regularização Fundiária de Interesse Social*, de João Pedro Lamana Paiva; e *Bem de Família*, de Ari Álvares Pires Neto.

O que é a série?

Os objetivos da série de cartilhas intitulada *Coleção Cadernos IRIB* são orientar, padronizar e qualificar. A coordenação editorial está a cargo de Maria do Carmo de Rezende Campos Couto, Francisco José Rezende dos Santos e Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza.

A coleção aborda temas diferentes, todos eles desenvolvidos por grandes especialistas e estudiosos da doutrina registral imobiliária. As cartilhas devem ser objeto de consulta obrigatória não apenas dos oficiais de Registro de Imóveis, mas especialmente dos profissionais que atuam na prestação dos serviços: substitutos, escreventes e aqueles que cuidam do atendimento ao público.

Todos os associados ao Instituto têm acesso à versão digital das cartilhas na área restrita do portal IRIB e recebem exemplares via Correios.

No mesmo dia foi lançado o livro “Protesto Extrajudicial”, de Bruno do Valle Couto Teixeira.



Maria do Carmo e Bruno do Valle



“Entre os registradores existem no mínimo duas correntes referentes ao ingresso de títulos não arrolados na Lei de Registros Públicos”, diz Luiz Egon Richter

O Princípio da Concentração no Registro de Imóveis e os títulos não previstos na Lei de Registros Públicos

// Luiz Egon Richter

Registrador de imóveis em Lajeado/RS, diretor Legislativo do IRIB e integrante da Comissão do Pensamento Registral Imobiliário (CPRI). Professor de Direito Administrativo e Registros Públicos do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc); professor em cursos de Pós-Graduação lato sensu da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc); do Instituto Brasileiro de Estudos (Ibest); da Universidade do Vale do Itajaí (Univale); do Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo (Iesa). Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc). Membro do Conselho Editorial do IRIB (2010/2012)

Introdução

Um dos temas recorrentes no âmbito dos serviços de Registro de Imóveis e, também, nos encontros de registradores é o da possibilidade ou não de se permitir o ingresso de títulos que não estão arrolados nos incs. I e II do art. 167 da Lei dos Registros Públicos. Acerca do tema, é possível afirmar, em linhas gerais, que entre os registradores de imóveis existem no mínimo duas correntes: uma que admite o ingresso de títulos estranhos ao rol previsto na Lei dos Registros Públicos e outra que só admite títulos previstos na citada lei. Em outras palavras, para alguns, a Lei dos Registros Públicos pode ser interpretada em uma perspectiva de *numerus apertus* e, para outros, *numerus clausus*.

Outro tema que medeia as discussões é o princípio da concentração, cuja ideia central preconiza que o Registro de Imóveis deve ser o repositório de todos os atos e fatos jurídicos relacionados aos direitos inscritos, aos sujeitos titulares dos direitos inscritos e, também, a fatos relacionados com a configuração geodésica do imóvel, sempre que possam ter repercussão *erga omnes*, o que, em apertada síntese, pode ser dito da seguinte forma: “aquilo que não está no Registro de Imóveis, não está no mundo jurídico”.

Têm-se, portanto, dois temas fortemente imbricados e ao mesmo tempo aparentemente paradoxais. De um lado, a Lei dos Registros Públicos apresenta um rol limitado de atos a serem publicizados no Registro de Imóveis e, de outro, um princípio que preconiza justamente a ideia de uma atração maior de atos e fatos que possam ter repercussão *erga omnes* e, por isso, necessitam da publicidade protetiva.

Em razão disso, propõe-se algumas considerações e reflexões acerca dos temas, de sorte a avançar, com a finalidade de aclarar um pouco mais e propor um delineamento objetivo do princípio da concentração e a superação do positivismo legalista que ainda orienta fortemente a atuação dos registradores de imóveis.

Para alcançar o propósito, inicialmente far-se-ão algumas considerações sobre o estágio do princípio da concentração.

1. Estágio de aplicação do princípio da concentração no Registro de Imóveis

1.1. Concepção do princípio da concentração

O princípio da concentração no Registro de Imóveis brasileiro foi apresentado no *XXVII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil*, em Vitória (ES), pelo eminente registrador João Pedro Lamana Paiva, em trabalho intitulado “A autonomia registral e o princípio da concentração”, fruto de estudos realizados em conjunto com o des. Décio Antonio Erpen.

Para os autores, a ideia nuclear preconizada pelo citado princípio é no sentido de que

nenhum fato jurídico ou ato jurídico que diga respeito à situação jurídica do imóvel ou às mutações subjetivas pode ficar indiferente à inscrição na matrícula. Além dos atos translativos de propriedade, das instituições de direitos reais, a ela devem acorrer os atos judiciais, os atos que restringem a propriedade, os atos constitutivos (penhoras, arrestos, seqüestros, embargos), mesmo de caráter acautelatório, as declarações de indisponibilidade, as ações pessoais reipersecutórias e as reais, os decretos de utilidade pública, as imissões nas expropriações, os decretos de quebra, os tombamentos, comodatos, as servidões administrativas, os protestos contra a alienação de bem, os arrendamentos, as parcerias, enfim, todos os atos e fatos que possam implicar a alteração jurídica da coisa, mesmo em caráter secundário, mas que possa ser oponível, sem a necessidade de se buscar alhures informações outras, o que conspiraria contra a dinâmica da vida.¹

A despeito da importância da ideia conceitual apresentada, entende-se que o princípio da concentração precisa ter o conteúdo e os contornos mais bem delineados e, nessa perspectiva, sugere-se a seguinte noção conceitual:

O princípio da concentração significa que devem ser recepcionados no Registro de Imóveis, todos os títulos que têm por objeto fatos jurídicos enquadráveis nos limites da Lei dos Registros Públicos e dos princípios subjacentes, cuja publicidade seja imprescindível para a segurança jurídica.

1.2. Desenvolvimento doutrinário

O tema vem sendo desenvolvido por meio de estudos, conferências, palestras, aulas e publicações. Contudo, “o princípio ainda não foi totalmente aceito e difundido, pois é tratado como efeito ou característica do Registro de Imóveis, já que se trata de vocação natural do órgão a publicidade de fatos jurídicos ligados à propriedade [...]”.² É necessário trabalhar o princípio como norma orientadora das ações práticas do registrador, compreendendo a interpretação e a execução das atividades registras de competência do Registro de Imóveis.

O Registro de Imóveis é um instrumento importante de proteção de direitos e interesses privados e públicos, estes, às vezes, inclusive difusos, sejam eles relacionados aos titulares

1. ERPEN, Décio Antonio e PAIVA, João Pedro Lamana. A autonomia registral e o princípio da concentração. In: *Registro de imóveis: estudos de direito registral imobiliário – XXVII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil Vitória/2000*. Porto Alegre: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Sergio Antonio Fabris Editor (safE), 2002, p. 244.

2. MELLO, Marcelo Augusto Santana de. O meio ambiente e o registro de imóveis. *Revista de Direito Imobiliário*, Ano 27, nº 57 – jul-dez. de 2004, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 121.

dos direitos inscritos, sejam eles de terceiros que se valem do conteúdo dos atos registrares para formalizar os negócios jurídicos. Além disso, o Registro Imobiliário pode contribuir para o asseguramento de direitos e interesses patrimoniais imobiliários no âmbito dos processos judiciais, assim como a efetividade das decisões judiciais.

Por isso, trabalhar o art. 167 da Lei dos Registros Públicos em uma perspectiva de taxatividade dos atos registrares impede que o Registro de Imóveis possa ser utilizado na sua máxima efetividade³ instrumental. Por outro lado, o Registro de Imóveis não pode ser visto como instrumento de publicização de informações inúteis que não protegem direitos e interesses em face da sociedade.

1.3. Jurisprudência fundada no princípio da concentração

Assim como a doutrina vem desenvolvendo o conteúdo e os contornos do princípio da concentração, também o Poder Judiciário vai construindo jurisprudência que contribui para a construção do princípio e sua consolidação.⁴

2. Desafios para a implementação do princípio da concentração

O desafio é justamente o de dar um melhor delineamento ao princípio e estabelecer seus limites e possibilidades na utilização dele como norma orientadora da aplicação prática do Direito Registral Imobiliário, de sorte a permitir o ingresso de títulos ainda que estranhos à dicção do art. 167 da LRP, mas em consonância com as regras e os princípios conformadores da ordem jurídica, de sorte que o Registro de Imóveis não seja transformado em repositório de informações irrelevantes *erga omnes*.

O princípio da concentração integra a estrutura ideológica do microsistema do direito registral imobiliário, que é base de validação dos atos registrares. Ou seja, os atos registrares que não estão em conformidade com o Sistema Registral Imobiliário – composto de regras e princípios – são atos inválidos. Acrescenta-se, ainda, que as regras e os princípios que informam e conformam aquele microsistema têm sua base de validação no Direito Constitucional.

3. Máxima efetividade é também um postulado, porque condiciona a interpretação, a aplicação e a execução das regras e princípios. O registrador de imóveis, ao extrair a(s) norma(s) de decisão das regras e dos princípios, deve levá-las à máxima efetividade que o Registro de Imóveis pode dar.

4. EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE ANULAÇÃO DE TESTAMENTO. AVERBAÇÃO DA LIDE NO REGISTRO IMOBILIÁRIO DE DEMANDA JUDICIAL PENDENTE. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA (ART. 273 CPC). AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS. INDEFERIMENTO. Admite-se a averbação da lide no registro imobiliário, visando dar publicidade, respaldada no princípio da concentração que empresta eficácia aos registros contidos na matrícula do imóvel. A presença da verossimilhança da alegação, atestada por prova inequívoca, e o receio de dano irreparável ou de difícil reparação (art. 273, I, do CPC) são pressupostos que devem estar presentes para a concessão de tutela antecipada. AGRAVO DE INSTRUMENTO PARCIALMENTE PROVIDO. (Agravo de Instrumento nº 70030685432, Sétima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em 30/9/2009).

3. Algumas noções sobre princípios jurídicos

O latim *principium*, *principii* designa “origem”, “começo”, mas também aponta para “superioridade” – e a reconstrução do idioma indo-europeu recolhe uma gênese comum (*per*) para os vocábulos latinos *prior*, *primus* e *princeps*, convergindo, em ordem, à formação deste último termo, o verbo *capere* (tomar, agarrar, compreender), daí entender *princeps* o que toma ou ocupa o primeiro posto, *i.e.*, o *princípio*, a origem. Se considerarmos, porém, o nome plural *principia* (gen. *principiorum*), a língua latina oferece, entre outros significados, os de “fundamentos” e “regras morais”, que, de maneira símile, se apresenta no idioma grego: *princípio* é aí “origem” (ἀρχή), mas também significa fundamento (βάσις), império (χράτος) e norma (γνώμη).⁵

Roca Sastre (*Derecho Hipotecario*, 6ª ed., t. 1/205, Barcelona, 1968) reconhece o valor teórico e a eficácia prática dos princípios que, além de orientar o julgador e economizar preceitos, “*facilitan el estudio de la materia y elevan las investigaciones a la categoría de científicas*”.

A carta de Buenos Aires, produzida no *I Congresso Internacional de Direito Registral*, patrocinado pelo Cinder (Centro Internacional de Direito Registral), celebrado naquela cidade em 1972, proclamou que “*los principios del derecho registral son las orientaciones fundamentales, que informan esta disciplina y dan la pauta en la solución de los problemas jurídicos planteados en el derecho positivo*”.⁶

A diversidade das funções suscetíveis de desempenho pelos vários princípios registrários permite avistar as dificuldades que aguardam nossos doutrinadores. Trata-se de, com os princípios, buscar: a i) legitimação da instituição registrária, uma ii) sistematização científica e critérios razoáveis para a iii) interpretação (função hermenêutica), a iv) expressão (assinativa), a v) explicação (didática), a vi) comunicação da doutrina (função dialógica), vii) integração jurídica (colmatação de lacunas do Direito posto) e a viii) limitação do campo de atribuições dos registradores –, recorte fundamental para assinalar a esfera de independência jurídica. Por aí se compreende o vulto do empreendimento doutrinário que se projeta.⁷

Há, portanto, um esforço no sentido de trazer de volta, com boa intensidade, valores principiológicos finalísticos, que ao lado das regras jurídicas orienta a função administrativa na prossecução do interesse público em sentido amplo, na qual está incluída a segurança jurídica. Isso quer dizer que o agente público não se sujeita tão somente às regras legais em sentido estrito, mas também, aos princípios norteadores encontrados

5. DIP, Ricardo, “Nótulas de introdução ao estudo dos princípios registral-imobiliários (ou hipotecários)”. In: *Boletim IRIB em Revista*, Edição 318.

6. SANTOS, Flauzilino Araújo dos. O princípio da legalidade e Registro de Imóveis, *Revista de Direito Imobiliário* nº 60, ano 29, jan.-jun. de 2006, São Paulo: RT, p. 313.

7. DIP, Ricardo. “Nótulas de introdução ao estudo dos princípios registral-imobiliários (ou hipotecários)”. In: *Boletim IRIB em Revista*, Edição 318.



Foto: Alex Lanza

de forma explícita e implícita na Constituição Federal e nas regras infraconstitucionais.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comando. É a mais grave forma de ilegalidade ou de inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irrenunciável a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com o ofendê-lo, abatem-se as vigas os sustém, e alui-se a estrutura neles esforçada.

3.1. Distinção entre regras e princípios

Diferenciar regras e princípios não é tarefa fácil nem cabe nestes apontamentos considerações profundas acerca da temática. O objetivo é apenas apresentar alguns conceitos diferenciadores de regras e princípios que sejam capazes de permitir um entendimento a respeito da nova hermenêutica jurídica, que trabalha na perspectiva de uma nova ética jurídica. Ávila⁸ propõe os seguintes conceitos de regras e princípios:

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se

exige a avaliação da correspondência sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente subjacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos.

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

Barroso e Barcellos⁹ entendem que as regras são comandos jurídicos, descritivos de condutas, cuja aplicação se opera na modalidade tudo ou nada, ou seja, “ou ela regula a matéria em sua inteireza ou é descumprida.” Os princípios, por sua vez, em razão de sua indeterminação “freqüentemente entram em tensão dialética, apontando para direções diversas”, razão pela qual a “aplicação deverá se dar mediante ponderação”. Para esses autores,

regras são, normalmente, relatos objetivos, descritivos de determinadas condutas e aplicáveis a um conjunto delimitado de situações. Ocorrendo a hipótese prevista no seu relato, a regra deve incidir, pelo mecanismo tradicional da subsunção: enquadram-se os fatos na previsão abstrata e produz-se uma conclusão

8. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp.78-79.

9. BARROSO, Luís Roberto e BARCELLOS, Ana Paula de. *O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro*. Interesse Público – Ano 5, nº 19, maio/jun. de 2003. Porto Alegre: Notadez, 2003, p. 57.

[...] Princípios, por sua vez, contêm relatos de maior grau de abstração, não especificam a conduta a ser seguida e se aplicam a um conjunto amplo, por vezes indeterminado, de situações.

3.2. O princípio da legalidade e a atividade registral-imobiliária

O princípio da legalidade tem origem nas ideias do filósofo político John Locke (1632-1704), que qualificou o Poder Legislativo como poder supremo, no âmbito de um quadro teórico, que vai “justificar o desenvolvimento liberal do princípio da legalidade administrativa, enquanto expressão da vontade popular majoritária manifestada na lei, corolário da supremacia do poder legislativo e da subordinação do Poder Executivo”.¹⁰

Posteriormente, Montesquieu elaborou de forma sistematizada a teoria da separação dos poderes (tripartição dos poderes), na obra intitulada *De l'esprit des lois*, publicada em 1748. Para ele, a liberdade dependia da limitação do exercício do poder, o que somente seria possível se ele fosse exercido por pessoas diferentes.¹¹

A finalidade da legalidade era dar previsibilidade e certeza para as relações jurídicas decorrentes dos direitos civis, notadamente a propriedade e a liberdade. Nesse sentido, em um primeiro momento, a legalidade funcionava como um limitador da atuação do monarca, o que caracterizava a proteção da liberdade em face do próprio Estado e, em um segundo momento, a proteção da liberdade no âmbito do próprio Estado, ou seja, a liberdade só era possível com a proteção do próprio Estado.

Embora o princípio da legalidade tenha sofrido mutações ao longo do tempo, “a submissão do agir do Estado à lei é sempre e onimodamente exigida, pois o Poder Público não pode atuar, sob hipótese alguma, contra ou *praeter legem*, obrigando-se à ação legalmente vinculada”.¹²

Nesse sentido, manifestou-se o Supremo Tribunal Federal,¹³ ao se pronunciar no Agravo de Instrumento nº 801.732/MG:

Segundo estatui o princípio da legalidade, a Administração está, em toda a sua atividade, subordinada aos ditames da lei, não podendo dar interpretação extensiva ou restritiva, se a norma assim não dispuser. Dessa forma, a lei funciona como balizamento na atuação estatal.

A lei em sentido estrito, como sinônimo de regra, é prescritiva de condutas e limitadora do exercício da função pública, porque é a lei que estabelece obrigações, permissões e proibições de forma imediata. Os princípios, ao contrário, orientam

para a realização de determinado fim juridicamente relevante, por isso, imediatamente finalísticas.¹⁴

Portanto, da lei e dos princípios decorrem normas jurídicas que são os comandos que orientam a execução da atividade administrativa. “Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do Direito, agregam níveis maiores de concreção aos que já se contém abstratamente nas leis”.¹⁵

Embora a atividade registral imobiliária tenha natureza administrativa, não se confunde necessariamente com a atividade jurídica da Administração Pública, mas por ser executada no exercício de função administrativa, submete-se ao princípio da legalidade. E, nesse viés, cabe a lição de Mello,¹⁶ segundo o qual:

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos.

Portanto, a concreção dos atos jurídico-administrativos praticados no âmbito dos Registros de Imóveis tem natureza de função pública administrativa, razão pela qual sujeitam-se aos limites e aos condicionamentos legais. Salienta-se, contudo, que não se trata de atividade que exige sempre uma vinculação legal literal. Há espaço para interpretação do registrador, que é, por definição legal, um profissional do Direito.

O oficial do Registro de Imóveis é, de certa forma, o intérprete autêntico do Direito Registral Imobiliário, ainda que suas decisões não tenham caráter definitivo, como as sentenças judiciais irrecorríveis, mas é ele que extrai da norma jurídica a norma de decisão diante do caso concreto. A decisão dele se materializa pela prática do ato registral ou por meio do ato denegatório da publicidade.

O grande norteador do exercício da função administrativa registral é o postulado da finalidade,¹⁷ que tem como objeto o

10. OTERO, Paulo. Legalidade e administração pública, Coimbra-PT: Editora Almedina, 2007, p. 55.

11. Idem, p. 48.

12. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo, 14ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 81.

13. AGRAVO DE INSTRUMENTO 801.732 MINAS GERAIS.

14. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 71.

15. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 28ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 105.

16. Idem, p. 100.

17. Talvez o mais apropriado seja postulado ao invés de princípio. Os postulados condicionam a compreensão do objeto, enquanto os princípios abrem a possibilidade de conhecimento de determinado objeto. ÁVILA, Humberto. A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade, *Revista Diálogo Jurídico*. “Enquanto os princípios e as regras são objeto da aplicação, os postulados estabelecem os critérios de aplicação dos princípios e das regras.” ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 125. Nesta perspectiva, o “princípio” da finalidade condiciona a ação interpretativa do registrador de imóveis.

valor¹⁸ segurança jurídica, insculpido expressamente no art. 1º da Lei dos Registros Públicos, ao dispor que “os serviços concernentes aos Registros Públicos, estabelecidos pela legislação civil para autenticidade, **segurança** e eficácia dos atos jurídicos, ficam sujeitos ao regime estabelecido nesta Lei” (Grifo nosso).

De acordo com Afrânio de Carvalho, “a exemplo do Direito alemão, o Direito brasileiro adota o princípio da legalidade, em virtude do qual a validade da inscrição depende da validade do negócio jurídico que lhe dá origem e da faculdade de disposição do alienante”.¹⁹

Além da validade do negócio que lhe dá origem e da faculdade de disposição do titular do direito, a validade da inscrição depende também da legalidade instrumental que rege a atividade registral. Por isso, nem todo negócio jurídico válido levado à publicidade registral no Registro de Imóveis resultará em ato registral válido. Portanto, a validade do ato registral depende da possibilidade de enquadramento do ato, fato ou negócio nos limites e na finalidade precípua da Lei dos Registros Públicos, que é a segurança jurídica.

Este enquadramento é feito por meio da subsunção ou ponderação do título em face da legalidade estrita e dos princípios que estabelecem o alcance e o sentido da norma jurídica. O legislador estabeleceu expressamente hipóteses de atos, negócios e fatos que podem ser publicizados no Registro de Imóveis. Essas hipóteses são *numerus cláusus* ou *números apertus*? Esta é uma pergunta recorrente nas discussões acerca do tema publicização de títulos no Registro de Imóveis.

3.3. O princípio da publicidade e a atividade registral-imobiliária

O princípio da legalidade informa e condiciona a atuação do registrador público imobiliário, no sentido de concretizar teleologicamente o valor segurança jurídica dos bens e interesses jurídicos que lhe competem, por meio da publicidade. O princípio da publicidade “é geral a todos os registros públicos, e, através dele, considera-se que o registro potencializa a todos o conhecimento dos atos e fatos registrados”.

Para Garcia Coni,²⁰

la publicidad contemporánea, como las encíclicas papales, debe ser urbi et orbi, o sea, para la ciudad y el mundo, porque con respecto al derecho de propiedad

18. A segurança jurídica é a causa final do Registro de Imóveis, por isso é o bem jurídico *lato sensu* a ser alcançado. “[...] a idéia de valor representa síntese de padrões de conduta consagrados pela Sociedade, no sentido do bem, do justo, da virtude, em oposição ao mal, à injustiça, ao vício.” SILVA, Moacyr Motta da. *A idéia de valor como fundamento do direito e da justiça*. XV Congresso Nacional do CONPEDI, p. 30. Disponível em:

<<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Moacyr%20Motta%20da%20Silva.pdf>>.

19. CARVALHO, Afrânio de. *Registro de Imóveis*, 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 225.

20. CONI, Garcia. *El Contencioso Registral*. Buenos Aires: Depalma, 1978, p. 42.

hay un retorno a la época del hombre nómade, que no se afinsa en un solo lugar.

A inscrição dos direitos, que se formaliza por meio de ato de registro, pode ser constitutiva ou declaratória. Na primeira, o direito real não existe enquanto sua publicidade inscricional não ocorrer;²¹ na segunda, a origem do direito é extrarregistral, porém o conhecimento *erga omnes* dele somente se dará com a publicidade registral.

Por outro lado, as demais atividades de competência do Registro de Imóveis e que se formalizam por meio de atos de averbação, contemplam atos e fatos relacionados ao imóvel, sujeitos e direitos inscritos, são meramente descritivos operando eficácias modificativas, rratificativas, extintivas entre outras.

Todo direito a ser constituído ou declarado por meio de ato registral pressupõe sua previsão em texto legal, ou seja, não existem direitos fora da lei. Seja ele de natureza real ou obrigacional, precisa estar previsto em lei formal *stricto sensu*. A inexistência de direitos fora dos limites legais impõe limites à atuação do registrador, ou seja, ele não poderá dar publicidade a direitos não previstos em lei.

De outra forma, atos e fatos meramente enunciativos no Registro de Imóveis não precisam necessariamente ter previsão legal, porque podem decorrer de fatos da natureza, de acordos de vontades e, também, de textos legais. O que os diferencia dos direitos é a desnecessidade de previsão de sua potencial existência na lei.

A legalidade aponta os limites; e os condicionamentos apontam para a materialização da publicidade, que se opera a pedido do interessado por meio da apresentação do título, que sofre a competente qualificação – verificação da qualidade jurídica do título – para efeitos de dar-lhe segurança e eficácia jurídica.

3.4. Do valor segurança jurídica

A segurança é, sobretudo e antes que nada, uma radical necessidade antropológica humana e o “saber ao que agarrar-se” é um elemento constitutivo da aspiração individual e social à segurança; raiz comum de suas distintas manifestações na vida e fundamento de sua razão de ser como valor jurídico.²²

Os atos e as ações executados no exercício da função pública devem transmitir confiança à sociedade, porque ela é, de certa forma, uma das finalidades do Direito. A sociedade se organiza política e juridicamente para estabelecer uma racionalidade jurídica que apresente certo grau de previsibilidade jurídica. É impossível uma sociedade viver razoavelmente se-

21. Art. 1.227. “Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código”.

22. LUÑO, Antonio Enrique Perez. *La seguridad jurídica*. Barcelona: Ariel, 1991, p. 8.



“O Registro de Imóveis é uma das instituições que contribui para a concretização da certeza e da segurança jurídica de parcela dos direitos fundamentais”, afirma o professor Luiz Egon

gura e equilibrada jurídica, social e economicamente, sem que ela disponha de um arcabouço e de instrumentos jurídicos capazes de lhe dar segurança.

A segurança jurídica, fundada na ideia de previsibilidade do ordenamento jurídico, não permite que o Estado por meio de seus órgãos estruturais e funcionais altere as regras, sem que seja dada a publicidade necessária. No Estado Democrático de Direito não se admite surpresas.

A instituição Registro de Imóveis é uma das instituições que contribui para a concretização da certeza e da segurança jurídica de parcela dos direitos fundamentais, notadamente aqueles relacionados aos negócios jurídicos de natureza econômica, na seara dos direitos de propriedade imobiliária entre outros.

Na perspectiva do registrador público de imóveis, a segurança jurídica se dá primordialmente pela concretização dos mandamentos legais e principiológicos. O registrador no seu agir concretiza o Direito posto em face do título causal apresentado, salvo se este não apresentar qualidade suficiente. Contudo, ao analisar o título causal, o registrador não poderá se afastar do passado, notadamente quando o negócio jurídico envolver derivação de direito ou por qualquer outra razão deve obedecer ao princípio da continuidade.

O postulado da finalidade é o grande norteador teleológico do registrador público imobiliário, porque, de um lado, impõe a observância de todos os pressupostos formais e materiais

necessários para a segurança jurídica dos atos, fatos e direitos inscritos e, de outro, impede o ingresso de qualquer título que tenha por objeto ato, fato ou negócio jurídico estranho à competência registral imobiliária.

Se o título apresentado contemplar objeto material e juridicamente impossível – ou seja, é inexistente juridicamente –, deve ter a sua publicidade registral obstaculizada, assim, também, quando o título apresentar desconformidade formal e substancial, seja em relação ao negócio jurídico, seja em relação ao próprio título, porque nulo de pleno direito. Nulidades plenas não geram direitos.

4. Da existência, da validade e da eficácia dos atos registrais

Como já foi referida anteriormente, a atividade registral imobiliária se caracteriza como função pública. E a função pública pode ser definida como

[...] o conjunto de poderes jurídicos destinados a promover a satisfação de interesses essenciais, relacionados com a promoção dos direitos fundamentais, cujo desempenho exige uma organização estável e permanente e que se faz sob regime jurídico infralegal e submetido ao controle jurisdicional.²³

23. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 37.

O registrador público de imóveis, no exercício de sua competência, promove a satisfação de interesses relacionados à realização dos direitos fundamentais ao praticar atos administrativos que dão segurança jurídica aos atos, fatos e direitos publicizados. Executa, portanto, atividade tipicamente jurídica, no exercício de uma função pública, atuando como agente da paz ao prevenir conflitos.

Os atos jurídico-registrais – registro e averbação – são espécies de ato administrativo, alocando-se dentro do gênero fato jurídico, mas que com esse não se confundem. É certo que a eficácia dos atos registrais ocorre por força da incidência do ordenamento jurídico.

No âmbito da atividade registral-imobiliária, a rigor, não existe a possibilidade de o registrador revogar atos de registro e/ou averbação, porque esta prerrogativa é inerente aos atos discricionários que estão a largo de sua competência. Os atos registrais podem, contudo, serem anulados, cancelados, retificados etc.

Mas, para que um ato registral possa sofrer mutações, é necessário que ele satisfaça aos pressupostos de existência, ou seja, que ele tenha efetiva existência jurídica. A existência fática – mera escrituração – não lhe dá a qualidade de ato jurídico. Por essa razão, ainda que breve, sugere-se metodologia utilizada por Celso Antônio Bandeira de Mello, com pequena intervenção, para se analisar o ato registral nos planos da existência, validade e da eficácia.

A existência de um ato pressupõe que ele apresente os elementos e satisfaça aos pressupostos de existência. Os elementos do ato registral, ou seja, aquilo que está contido nele são a forma e o conteúdo.

A forma dos atos registrais – registros e averbações – é a escrita. Não existem atos registrais verbais ou outra que não seja a escrita. O conteúdo dos atos de registro é ordinariamente constitutivo ou declaratório de direitos, ao passo que os atos de averbação apresentam conteúdos variáveis: retificação, extinção, alteração, cancelamento etc.

Os pressupostos de existência são: o objeto, a pertinência do ato ao exercício da função pública e a publicidade. O objeto compreende aquilo sobre o que o ato dispõe. Se o conteúdo é constitutivo, o seu objeto pode ser a constituição do direito de propriedade em favor de determinada pessoa. Sem objeto material e juridicamente possível, não pode existir ato jurídico-registral, por exemplo: escritura pública que contempla negócio jurídico de compra e venda de terreno lunar. Averbação de óbito de pessoa viva.

A pertinência do ato ao exercício da função pública preconiza que o ato registral deve ser materializado no exercício da função pública-registral e capaz de ser imputado ao Estado.

Por fim, a publicidade, ou seja, o ato registral, enquanto não escriturado no livro competente, não entrou no mundo jurídico.

O ato registral precisa se tornar potencialmente público, ou seja, a existência jurídica dele pressupõe a possibilidade de dá-lo a conhecer a quem interessar possa. Não existe no Registro de Imóveis ato registral sigiloso, não publicizável.

Enquanto a análise dos pressupostos de existência permite aferir a existência ou não do ato registral, os pressupostos de validade permitem aferir a validade ou não do ato. Se forem atendidos os pressupostos de validade, o ato é válido, caso contrário, não. Todavia, não se pode afastar a possibilidade da ocorrência de atos meramente anuláveis. Os atos nulos não admitem convalidação, enquanto os anuláveis admitem.

A análise da validade se dá no plano dos sujeitos, considerando capacidade, disponibilidade sobre o direito, regime de bens etc. No plano objetivo existem dois pressupostos: o motivo e os requisitos procedimentais. O motivo da publicidade registral pode ser de direito ou de fato. Será de direito quando tiver por conteúdo ato ou negócio jurídico e, de fato, quando a publicidade se referir a algum acontecimento, como averbar a edificação de uma casa. Antes da prática do ato registral compete ao registrador fazer a qualificação do título com a finalidade de verificar a qualidade dele.

Os requisitos procedimentais são todos aqueles que a lei exige para a prática do ato, por exemplo: o registro da escritura de pacto antenupcial somente após a celebração do casamento; registro de loteamento sem prévia aprovação das autoridades urbanísticas, ambientais e outras quando a legislação exigir.

O postulado teleológico ou finalístico é o norteador de toda atividade registral. Toda a atividade deve estar direcionada no sentido de que se alcance a segurança jurídica. Ato registral que não potencializa a segurança jurídica não tem sentido para o Registro de Imóveis, porque não atende ao seu principal valor.

O registro e a averbação devem guardar relação de pertinência entre o conteúdo do ato, fato ou negócio jurídico e o ato praticado. A não observância da relação lógica entre o negócio jurídico causal e o conteúdo do ato poderá acarretar sua nulidade.

A formalização do título é condição de validade do ato registral, razão pela qual os requisitos formais do título também devem passar pelo crivo do registrador no momento da qualificação. E, por fim, o registrador não pode dar guarida a títulos que tenham por objeto atos, fatos ou negócios que não estejam em sintonia com os valores da Constituição Federal.

“O oficial do registro é o intérprete do Direito Registral Imobiliário diante do fato concreto, e a interpretação deve estar amparada nas regras e nos princípios jurídicos, pois é deles que o registrador extrairá a norma da decisão.”

Os atos registrares têm eficácia imediata, porque os efeitos decorrem da lei e não da vontade dos interessados. Ademais, os titulares dos direitos inscritos não têm a disponibilidade sobre os efeitos, assim como o registrador também não possui, o que contribui para a segurança jurídica.

5. Lei dos registros públicos: *numerus clausus x numerus apertus*

Este é um tema recorrente entre os estudiosos da matéria registral imobiliária. A Lei dos Registros Públicos está posta em uma perspectiva em que o registrador está vinculado à literalidade do art. 176 e seus incisos? Ou ele tem a possibilidade de ampliar as hipóteses com base na interpretação?

No texto da Lei dos Registros Públicos, o art. 167 prevê expressamente que, no Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos atos de registro e de averbação e dispõe um rol de atos, fatos e negócios jurídicos causais. No art. 168 consta que, na designação genérica de registro, consideram-se englobadas a inscrição e a transcrição a que se referem as leis civis.

Na dicção do art. 169, incs. I e II,

todos os atos enumerados no artigo 167 são obrigatórios e efetuar-se-ão no cartório da situação do imóvel, salvo as averbações, que serão efetuadas na matrícula ou à margem do registro a que se referirem, ainda que o imóvel tenha passado a pertencer a outra circunscrição e os registros relativos a imóveis situados em comarcas ou circunscrições limítrofes, que serão feitos em todas elas, devendo os Registros de Imóveis fazer constar dos registros tal ocorrência. Os registros relativos a imóveis situados em comarcas ou circunscrições limítrofes serão feitos em todas elas, devendo os Registros de Imóveis fazer constar dos registros tal ocorrência.

Contudo, de acordo com a dicção do art. 172,

no Registro de Imóveis serão feitos, nos termos desta Lei, o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, *inter vivos* ou *mortis causa*, quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade.

A norma extraível da interpretação da parte inicial do art. 169 é no sentido de que o registro e a averbação – processualidade – deve estar de acordo com a Lei dos Registros Públicos e não necessariamente estar vinculada ao rol de atos, fatos e negócios publicizáveis.

Qualquer título que tenha por objeto atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, *inter vivos* ou *mortis causa*, poderá ser publicizado no Registro de Imóveis, quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade, desde que passe previamente pelo juízo de admissibilidade que se dá por meio da qualificação.

Um indicativo da abertura do sistema está previsto no art. 246 ao prever que, além dos casos expressamente indicados no item II do art. 167, serão averbadas na matrícula as sub-rogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro.

A taxatividade dos direitos reais e a necessidade da previsão legal dos direitos não devem, a rigor, serem confundidas com a taxatividade dos atos inscrivíveis no registro imobiliário. Embora a publicidade registral esteja submetida ao princípio da legalidade, é de se afastar eventual interpretação que leve ao extremo este entendimento.

Muitos confundem a taxatividade dos direitos reais com a taxatividade dos atos inscrivíveis no registro de Imóveis. Diariamente, nega-se a prática de atos de registro ou de averbação sob argumento de que não estão expressamente previstos em lei, afirmando alguns que tal praxe causa lesão a terceiros que, eventualmente, poderiam ser alertados com a inserção de fatos relevantes e vinculados ao imóvel.²⁴

Havendo previsão de determinado direito no Direito Material e a publicidade dele relevante do ponto de vista da certeza e da segurança jurídica, pode ser um indicativo orientador no sentido de levá-lo à publicidade, ainda que não haja previsão expressa no direito instrumental, notadamente na Lei dos Registros Públicos.

Para Ricardo Dip:

Quando se disse, originariamente, *quod non est in tabula, non est in mundo*, queria dizer-se que o registrador, na sua função primordial de decidir sobre a inscrição concreta de um título, está limitado ao que se acha no registro. O registro é o seu mundo oficial.²⁵

Ou seja, por um lado, o registrador não pode se afastar dos fatos tabulares, por outro, o exercício de sua jurisdição está limitada e condicionada pelo ordenamento jurídico, que compreende regras, e princípios e estes últimos não impuseram ao registrador uma relação fechada de atos que ele pode praticar.

24. CHICUTA, Kiotsi. Os direitos reais e o novo código civil – a locação e o registro de imóveis. In: *O novo código civil e o registro de imóveis*. Armando Antônio Lotti [et al.]; coord. Ulysses da Silva. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed. (safE); São Paulo: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 2004, p. 101.

25. DIP, Ricardo Henry Marques. “São taxativos os atos registráveis?”, *Revista de Direito Imobiliário*, nº 47, Ano 22, jul.-dez. de 1999, São Paulo: RT-IRIB.

A despeito do entendimento doutrinário de que o rol dos fatos registrares não é taxativo, existe parcela respeitável da doutrina pátria que entende que “os direitos registráveis são taxativamente fixados pela lei, constituem um *numerus clausus*”.²⁶ Existe, também, jurisprudência²⁷ entendendo ser taxativo o rol dos fatos passíveis de serem publicizados no Registro de Imóveis.

1. Dos limites e das possibilidades de aplicação do princípio da concentração em face dos atos não previstos na Lei dos Registros Públicos

A despeito dos respeitáveis entendimentos em contrário, o Sistema Registral Imobiliário, por ser instrumental, não pode ficar engessado em face da complexidade da vida social e econômica contemporânea. Para que possa elevar ao máximo sua capacidade de dar efetividade na proteção dos direitos e interesse, é necessário que permita certa flexibilidade com fundamento e contornos informados e conformados pela ordem jurídica.

Inegavelmente, o conjunto de regras – leis produzidas pelo Legislativo – deve ser obedecido pelo registrador de imóveis, porque afasta incertezas, impede um agir arbitrário e, também, porque contém os valores prestigiados pelo ordenamento jurídico.²⁸ Contudo, o ordenamento jurídico compreende um conjunto de regras e princípios. Enquanto as primeiras prescrevem condutas a serem seguidas, os princípios estipulam os fins a serem alcançados.

Se não for possível extrair das regras norma impeditiva para o agir do registrador e, além disso, um ou mais princípios estipularem determinados fins que poderão ser alcançados por meio da publicidade registral imobiliária, o registrador poderá praticar o ato registral, ainda que ele não esteja previsto expressamente na Lei dos Registros Públicos ou em outra lei.

O oficial do registro é o intérprete do Direito Registral Imobiliário diante do fato concreto, e a interpretação deve estar amparada nas regras e nos princípios jurídicos, pois é deles que o registrador extrairá a norma da decisão. Só por aí, ele já encontra limites, pois está vinculado ao Direito.

Como já foi visto, os direitos estão previstos em lei, o que quer dizer que o registrador não poderá permitir o ingresso de título causal que contemple “direito” em potência não prevista em lei. Ou seja, não pode dar guarida a título que contemple pretenso direito não contemplado no ordenamento jurídico.

O postulado da finalidade do Registro de Imóveis condiciona a interpretação do fato em face das regras e dos princípios informadores e conformadores do Sistema Registral Imobiliário de sorte que se alcance o valor segurança jurídica com a máxima efetividade. Ou seja, toda a interpretação estará condicionada pelo postulado da finalidade e limitada pelas regras e princípios que informam o Sistema Registral Imobiliário.

A busca pela máxima efetividade da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais tem como pressuposto a busca por resultados concretos e eficientes. O Registro de Imóveis, nesse sentido, deve trabalhar na perspectiva da máxima efetividade em termos de uma segurança jurídica qualificada, amparado em normas jurídicas extraídas das regras e dos princípios jurídicos.

Entre as regras e os princípios e os fatos está o registrador como profissional do Direito, dotado de fé pública, que no seu agir faz a mediação por meio da interpretação, ou seja, entre o texto e o contexto. É inegável que existe, nessa perspectiva, um voluntarismo; todavia, o exercício dele deve estar limitado e condicionado pelo ordenamento jurídico.

Por fim, o tema continua a merecer estudos e reflexões porque o conteúdo e o contorno do princípio da concentração no Registro de Imóveis ainda precisam ser mais bem definidos, assim como a sua aplicação prática no agir diário do registrador precisa de diretrizes objetivas para escapar de um subjetivismo, o que é sempre temeroso quando se trata de alcançar o valor segurança jurídica com a máxima efetividade. ■

26. CARVALHO, Afrânio de. *Registro de Imóveis*, 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 84.

27. “REGISTRO DE IMÓVEIS. As hipóteses de registro são previstas, de modo taxativo, nos diversos itens do inciso I do artigo 167 da LRP, constituindo *numerus clausus*. O mesmo não ocorre nos casos de averbação, nos quais as hipóteses descritas no inciso II do mesmo artigo 167 são meramente exemplificativas, constituindo *numerus apertus*. Dúvida procedente. Negado provimento ao recurso, APELAÇÃO CÍVEL Nº 0035067.98.2010.8.26.0576, da Comarca de SÃO JOSÉ DO RIO PRETO-SP”

28. ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos, 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 112 e seguintes.

Apresentação da palestra disponível no endereço

<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=13>





Para Mario Camargo, apenas haverá publicidade verdadeira e eficaz na medida em que o estado da pessoa natural for inscrito nos Registros Públicos

Estado civil da pessoa natural e os seus reflexos no Registro de Imóveis

Publicidade do estado da pessoa natural

// Mario de Carvalho Camargo Neto

Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2008). Graduado em Direito Pela Universidade de São Paulo (2005). Vice-presidente da Associação de Notários e Registradores do Estado de São Paulo. Vice-presidente de Registro Civil das Pessoas Naturais da Associação de Notários e Registradores do Brasil. Tabelião de Protesto de São André/SP.

Com muita honra recebi o convite do então presidente Francisco Rezende para participar deste encontro, que está entre os mais elevados fóruns de debate da área jurídica, e ao qual tenho muita reverência. É com muita gratidão que aceito a oportunidade de falar a colegas que reputo meus professores.

Parabenizo os organizadores pelo prestígio que têm dado aos nossos colegas, convidando notários e registradores para exporem e compartilhem seus trabalhos e estudos com a classe, inclusive com a publicação em respeitadíssima revista.

A proposta para a presente exposição é abordar o estado da pessoa natural e sua publicidade por uma ótica do Registro Civil das Pessoas Naturais, na esperança de que possa oferecer ferramentas para a atuação do registrador de imóveis.

1. Estado civil da pessoa natural

Entende-se por estado civil da pessoa natural a “qualificação Jurídica da pessoa, resultante das diferentes posições que ocupa na sociedade, hábeis a produzir diferentes consequências [...] é a posição jurídica da pessoa no meio social”¹, resultante de algumas qualidades que lhe são inerentes, nos contextos político, familiar e individual.

Como bem sintetizado pelo professor Christiano Cassetari,² o estado da pessoa natural se expressa da seguinte maneira: estado político, que se refere à cidadania e à nacionalidade; estado individual, que engloba a idade, o sexo e a capacidade; estado familiar, que diz respeito ao parentesco e à situação conjugal.

Dessa forma, o estado da pessoa natural deve ser conhecido por todos e ter publicidade adequada para que possa se revestir de segurança e eficácia, e isso ocorre por meio do Registro Civil das Pessoas Naturais e suas certidões, devidamente atualizadas. Este será o escopo da análise.

2. Publicidade do estado da pessoa natural

Inicie-se pelo estudo da publicidade adequada do estado da pessoa natural, buscando-se o meio hábil para que este se torne adequadamente conhecido e oponível.

Há de se reconhecer, em primeiro lugar, que é pouco eficaz a publicidade que a situação de fato gera, não sendo satisfatórios os efeitos produzidos pela posse do estado de casados, pela posse do estado de filho ou mesmo pela convivência pública que caracteriza a união estável.

A publicidade do estado da pessoa natural gerada por tais situações é semelhante àquela que a posse produz em relação à propriedade de um bem, ou seja, tem lugar e eficácia em comunidades simples, mas jamais em uma sociedade complexa. Isso pode ser observado no trabalho do registrador imobiliário Leonardo Brandelli:³

Há formas mais singelas de publicidade, as quais, embora tornem cognoscíveis certas situações jurídicas, o fazem de maneira muito pouco efetiva diante da realidade social atual. É o caso da publicidade possessória, por exemplo.

A sociedade brasileira atual reclama uma espécie de publicidade do estado da pessoa natural que seja mais eficaz que a produzida pelas situações de fato. Segundo o referido registrador:

Diante da inoperabilidade das formas mais rústicas de publicidade, evolui-se para a forma mais eficaz de publicidade, considerada por alguns como a única forma possível de publicidade verdadeira, qual seja, a publicidade registral, levada a cabo pelos registros públicos.⁴

Pode-se concluir, para as finalidades deste trabalho, que apenas haverá publicidade verdadeira e eficaz na medida em que o estado da pessoa natural for inscrito nos Registros Públicos.

Leonardo Brandelli segue explanando as espécies de publicidade, sendo relevante para a presente exposição a distinção feita entre a publicidade negativa e positiva, pois:

A publicidade negativa contempla apenas o aspecto formal da publicidade, o qual consiste na possibilidade de acesso ao fato publicizado [...] A publicidade positiva não apenas torna o conteúdo publicizado acessível a todos, mas agrega-lhe uma eficácia diferenciada, tornando-o oponível a terceiros.⁵

Dessa maneira, percebe-se que não é suficiente a publicidade negativa gerada pelas escrituras ou pelos cadastros públicos como o Sistema Nacional de Informações do Registro Civil (SIRC), a qual não agrega a oponibilidade. Relembre-se que cadastros não são revestidos de segurança, autenticidade, eficácia e publicidade de um registro jurídico.

Faz-se necessária a publicidade positiva, que torna a informação relativa ao estado da pessoa natural oponível a terceiros, que somente pode decorrer do registro deste fato no Registro Público que tenha a atribuição específica para dar publicidade à situação, conferindo-lhe a chamada cognoscibilidade. Nesse sentido, conclui Leonardo Brandelli:

3. BRANDELLI, Leonardo. “Publicidade Jurídica: Primeiras Linhas”, *Revista Crítica de Direito Notarial e Registral*, vol. 1, n. 1, jan./jun. 2007, pp. 95 a 103.

4. Idem, *ibidem*.

5. Idem, *ibidem*.

1. ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves. *Direito Civil. Teoria Geral*. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2011.

2. CASSETARI, Christiano. *Elementos de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2011.

Quando uma determinada situação Jurídica é publicizada em registro público – no registro público que tenha atribuição específica para a publicização daquela situação jurídica –, há uma verdadeira e ampla cognoscibilidade, presumindo que todos a conhecem – porque isto é realmente factível em razão da sistemática registral –, e que, portanto, lhes é oponível.⁶

A publicidade do estado da pessoa natural, como defendido no *I Fórum Internacional de Cooperação Jurídica, Notarial e Registral*, realizado em Punta Del Este,⁷ somente é eficaz quando realizada pelo Registro Civil das Pessoas Naturais, haja vista que qualquer interessado em conhecer o estado de determinada pessoa deve buscar uma certidão de nascimento ou casamento atualizada, a qual, por meio da sistemática de anotações e averbações, contenha todas as informações acerca do estado da pessoa natural e suas eventuais alterações.

Isso permite concluir que o Registro Civil das Pessoas Naturais está apto a tornar cognoscível o estado da pessoa natural, tendo atribuição para tanto. Nesse sentido, foi publicado em artigo do *Informativo da Associação de Registradores das Pessoas Naturais*: “[...] é no registro civil das pessoas naturais que são assentadas as informações acerca do estado da pessoa natural, e por meio de suas certidões este estado obtém publicidade”.⁸

Afirma-se, portanto, que não seriam suficientes a averbação no fólio real, o registro no Livro 3 do Registro de Imóveis ou a inscrição no Registro de Títulos e Documentos, vez que assim não se registraria a situação jurídica no Registro Público com atribuição específica para dar publicidade ao estado da pessoa natural.

Claro está que a publicidade do estado da pessoa natural somente será eficaz, tornando o fato efetivamente cognoscível, quando houver registro no Registro Civil das Pessoas Naturais.

É o Registro Civil das Pessoas Naturais que confere publicidade ao estado da pessoa, garantindo-lhe autenticidade, segurança e eficácia.

3. Registros, averbações, anotações e a dinâmica do Registro Civil das Pessoas Naturais

Certo de que a adequada publicidade do estado da pessoa natural se dá por meio das certidões do Registro Civil, faz-se

6. Idem, ibidem.

7. Disponível em: <http://www.anoreg.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17255>. Acesso em: 30 de out. 2012.

8. CAMARGO NETO, Mario de Carvalho. “Fonte de Informação Permanente e Atualizada sobre o Estado Civil de Uma Pessoa Natural”. In: *Informativo Mensal da Associação de Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo*, ano 12, n. 113, jul., 2012, p. 6.

necessário conhecer quais os fatos e os atos que ingressam em tal registro, e como estes se alteram, para que se compreenda o alcance da publicidade e a necessidade de atualização das mencionadas certidões.

Os registros no Registro Civil das Pessoas Naturais, em conformidade com o art. 33 da Lei nº 6.015/1973, dividem-se em 7 livros, a saber: Livro “A” – de registro de nascimento; Livro “B” – de registro de casamento; Livro “B auxiliar” – de registro de casamento religioso para efeitos civis; Livro “C” – de registro de óbitos; Livro “C auxiliar” – de registro de natimortos; Livro “D” – de registro de proclama; e Livro “E” – para os demais atos relativos ao estado civil.

Em tais livros, ingressam como atos de registro propriamente ditos:

– Registros de nascimento no Livro “A” (art. 9º, inc. I, do Código Civil e art. 29, inc. I, e art. 33, inc. I, da Lei nº 6.015/1973);

– Registro de sentenças que constituirão vínculo de adoção no Livro “A” (art. 47 da Lei nº 8.069/1990, art. 33, inc. I, da Lei nº 6.015/1973 e art. 227, § 6º, da Constituição Federal);

– Registros de casamento no Livro “B” (art. 9º, inc. I, do Código Civil, e art. 29, inc. II, e art. 33, inc. II, da Lei nº 6.015/1973);

– Registro de casamento religioso para efeitos civis no Livro “B auxiliar” (art. 1.515 do Código Civil, art. 72 e art. 33, inc. III, da Lei nº 6.015/1973);

– Conversões de uniões estáveis em casamento, previstas no art. 1.726 do Código Civil, que, dependendo da normativa estadual, ora são inscritas no Livro “B”, ora no Livro “B auxiliar”;

– Registros de óbito no Livro “C” (art. 9º, inc. I, do Código Civil, e art. 29, inc. III, e art. 33, inc. IV, da Lei nº 6.015/1973);

– Registros de natimortos no Livro “C auxiliar” (art. 53 e art. 33, inc. V, da Lei nº 6.015/1973);

– Registro de proclamas (editais de casamento) no Livro “D” (art. 43, art. 44, art. 67, § 4º, e art. 33, inc. VI, Lei nº 6.015/1973);

– Emancipações (art. 9, inc. II, do Código Civil, art. 29, inc. IV, da Lei nº 6.015/1973), no livro “E” (art. 33, parágrafo único, Lei nº 6.015/1973);

– Interdições (art. 9, inc. III, do Código Civil, e art. 29, inc. V, da Lei nº 6.015/1973), no livro “E” (art. 33, parágrafo único, Lei nº 6.015/1973);



Foto: Alex Lanza

Palestrante Mario Camargo e mediador Francisco José Rezende dos Santos

- Sentença declaratória de ausência e de morte presumida (art. 9, inc. IV, do Código Civil, art. 29, inc. VII, da Lei nº 6.015/1973), no livro “E” (art. 33, parágrafo único, Lei nº 6.015/1973);
- Opções de nacionalidade (art. 29, inc. VIII, da Lei nº 6.015/1973); Traslados de Assentos de Nascimento, no livro “E” (art. 33, parágrafo único, Lei nº 6.015/1973); e
- Casamento e óbito de brasileiros, realizados no exterior (art. 32 da Lei nº 6.015/1973), no livro “E” (art. 32, § 2º, e art. 33, parágrafo único, Lei nº 6.015/1973).

Todos os mencionados registros contêm informações acerca do estado da pessoa natural que são passíveis de alteração, o que ocorre por meio de averbação no registro, de forma a tornar pública a eventual mudança.

Dessa maneira, ingressam no registro civil as alterações de teor e de efeitos dos registros, por meio de averbações, as quais constam das certidões emitidas posteriormente, tornando pública e cognoscível a mudança.

São atos de averbação, a título de exemplo – lembre-se de que o rol de averbações não é taxativo:

- À margem do registro de nascimento: reconhecimento de filho; sentença que declara a filiação; perda de poder familiar; tutela (SP); guarda; mudança de nome; perda de nacionalidade; alteração de sexo etc.;

- À margem do registro de casamento: separação; divórcio; anulação de casamento; alteração de regime de bens; alteração de nome etc.; e

- À margem dos atos do Livro “E” – mudança de curador; mudança de limites da interdição; termo da interdição; sucessão provisória; sucessão definitiva; termo da ausência etc.

Vê-se que as informações relativas ao estado da pessoa natural são dinâmicas, e esta dinâmica está presente no Registro Civil das Pessoas Naturais, havendo alterações por meio de novos registros (ex. casamento) e por meio de averbações (ex. divórcio).

Para que sejam amplamente conhecidas e aquele que buscar a certidão atualizada do registro civil tenha conhecimento de todos os atos posteriores, a Lei nº 6.015/1973 impõe ao registrador um mecanismo de remissões recíprocas, chamadas anotações, que são regidas pelo art. 106 da referida lei:

Art. 106. Sempre que o oficial fizer algum registro ou averbação, deverá, no prazo de cinco dias, anotá-lo nos atos anteriores, com remissões recíprocas, se lançados em seu cartório, ou fará comunicação, com resumo do assento, ao oficial em cujo cartório estiverem os registros primitivos.

Tais anotações permitem a integração dos registros e das averbações, possibilitando a quem obter uma certidão de

nascimento atualizada o conhecimento do fato de que aquele registrado se casou, se divorciou ou até morreu, com indicação do registro civil em que tais atos estão assentados, para que sejam buscados.

Tamanho a importância desta integração dos registros e das averbações por meio de anotações, que a Lei nº 6.015/1973, no art. 108, deixa expresso, ao afirmar que, além da responsabilidade administrativa e disciplinar, o oficial que deixar de observar a obrigação de remissão entre os atos será responsável civil e criminalmente.

Assim se vê que a publicidade do estado da pessoa natural se dá por meio das certidões do registro civil, que, por sua vez, é dinâmico e contém as informações atuais do estado da pessoa natural. Tais informações obrigatoriamente constam das certidões atualizadas, por força do art. 21 da Lei nº 6.015/1973, a qual prevê:

Art. 21. Sempre que houver qualquer alteração posterior ao ato cuja certidão é pedida, deve o Oficial mencioná-la, obrigatoriamente, não obstante as especificações do pedido, sob pena de responsabilidade civil e penal.

Dessa maneira, somente por meio de certidões atualizadas do registro civil, que contenham todas as anotações e as averbações, é que se pode conhecer o estado da pessoa natural, não sendo admissível pretender dar segurança a determinado ato baseando-se em uma certidão emitida há mais de 20 anos, por exemplo.

4. Efeitos do Registro Civil das Pessoas Naturais

Há de se observar que, diferentemente do que ocorre no Registro de Imóveis, os atos de Registro Civil das Pessoas Naturais, via de regra, não têm efeito constitutivo. Vislumbra-se os seguintes efeitos que devem ser levados em consideração ao se interpretar uma certidão:

– Condição de eficácia, casos em que o ato não produz efeitos antes de devidamente registrado, podendo ser mencionados: a emancipação em conformidade com o parágrafo único do art. 91 da Lei nº 6.015/1973, que diz: “antes do registro, a emancipação, em qualquer caso, não produzirá efeito”; e a sentença de divórcio, em conformidade com o art. 32 da Lei nº 6.515/1977, que diz: “a sentença definitiva do divórcio produzirá efeitos depois de registrada no Registro Público competente”.

– Comprobatório, casos em que a situação jurídica deve ser provada por meio da certidão do Registro Civil, podendo ser mencionados: o casamento, por força do art. 1.543 do Código Civil;⁹ a filiação por força do

art. 1.603 do Código Civil¹⁰ e o óbito, como se extrai do art. 62 do Código de Processo Penal¹¹ e o do art. 1.525, inc. V, do Código Civil.¹²

– Meramente publicitário, caso em que o registro e suas certidões dão notícia de um fato, mas não comprovam o fato, apenas indicando sua existência e, conforme o caso onde sua prova pode ser obtida (e.g. um outro registro), podem-se citar: as anotações, que indicam que um outro registro ou averbação foi feito, mas não provam a situação, devendo ser obtida certidão deste outro registro/averbação, para fins de prova e produção de efeitos; e as informações prestadas pelo declarante no registro de óbito, como o número de filhos, o fato de deixar testamento, o fato de deixar bens etc.

5. Estado civil da pessoa natural

Expostas as questões atinentes à publicidade do estado da pessoa natural, passa-se à análise de cada um de seus elementos e como estes constam no registro civil. Recorde-se que o estado civil das pessoas naturais pode ser dividido em três grupos – estado político, estado individual e estado familiar.

5.1. Estado político

O estado político diz respeito à cidadania e à nacionalidade. No que concerne à relação da cidadania com o registro civil, não cabe a abordagem neste trabalho, recomendando-se a leitura do Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.800-DF. Passa-se à análise da nacionalidade:

A nacionalidade brasileira está prevista no art. 12 da Constituição Federal, o qual determina, em seu inc. I, alínea “a”, que são brasileiros natos: “os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país”.

Tal previsão, agregada ao fato de que, em conformidade com o art. 50 da Lei nº 6.015/1973, “todo nascimento que ocorrer no território nacional deverá ser dado a registro”, permite presumir que a pessoa cujo nascimento está registrado no Livro “A” – livro que se destina ao registro de nascimentos ocorridos no Brasil – tem nacionalidade brasileira.

10. Art. 1.603. A filiação prova-se pela certidão do termo de nascimento registrada no registro civil.

11. Art. 62. No caso de morte do acusado, o juiz somente à vista da certidão de óbito, e depois de ouvido o Ministério Público, declarará extinta a punibilidade.

12. Art. 1.525. O requerimento de habilitação para o casamento será firmado por ambos os nubentes, de próprio punho, ou, a seu pedido, por procurador, e deve ser instruído com os seguintes documentos: V – certidão de óbito do cônjuge falecido, de sentença declaratória de nulidade ou de anulação de casamento, transitada em julgado, ou do registro da sentença de divórcio.

9. Art. 1.543. O casamento celebrado no Brasil prova-se pela certidão do registro.

Afirma-se, portanto, que a certidão de registro de nascimento do Livro “A” é prova da nacionalidade brasileira.

É possível, em conformidade com o art. 12, § 4º, inc. II, da Constituição Federal, que, mesmo tendo nascido no Brasil, e assim registrada no Livro “A”, a pessoa tenha a perda de sua nacionalidade declarada quando

adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos: a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira; b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis.

Esta perda de nacionalidade é regida pela Lei nº 818/1949, art. 22 e seguintes, e quando decretada deve ser averbada no registro de nascimento interessado, adquirindo publicidade e afastando a presunção de nacionalidade gerada pelo assento de nascimento do livro “A”, assim prevê o art. 102, § 5º, da Lei nº 6.015/1973.

Observe-se que, uma vez averbada a perda da nacionalidade, esta constará obrigatoriamente de todas as certidões emitidas pelo registro civil, em conformidade com o disposto no art. 21 da Lei nº 6.015/1973, o que permite a qualquer pessoa que obtiver uma certidão atualizada conhecer que o registrado, embora nascido no território nacional, não mais detém a nacionalidade brasileira.

O mesmo deve ocorrer com eventual revogação da perda da nacionalidade, em razão da mudança de suas causas na Constituição, e com a reaquisição da nacionalidade estabelecida no art. 36 da Lei nº 818/1949. Ambas devem ser averbadas no registro de nascimento do interessado, tornando público o fato.

Observe-se que, por meio do Decreto nº 3.453/2000, o presidente da República delega a

competência ao Ministro de Estado da Justiça, vedada a subdelegação, para declarar a perda e a reaquisição da nacionalidade brasileira nos casos previstos nos arts. 12, § 4º, inciso II, da Constituição, e 22, incisos I e II, e 36 da Lei nº 818, de 18 de setembro de 1949.

Seguindo-se o estudo da nacionalidade, exceção é feita pela alínea “a” do inc. I do art. 12 da Constituição Federal em relação aos filhos de estrangeiros a serviço do seu país, os quais mesmo nascendo no Brasil não detêm a nacionalidade brasileira.

Nesse caso, o registro não é lavrado no Livro “A”, mas no livro “E” – destinado aos demais atos do estado da pessoa natural e aos traslados de assentos de brasileiros realizados em país estrangeiro –, constando circunstâncias do nascimento e o fato de que o registrado não detém a nacionalidade brasileira. Este é o teor

do art. 15 da Resolução nº 155 do Conselho Nacional de Justiça:

Art. 15 Os registros de nascimento de nascidos no território nacional em que ambos os genitores sejam estrangeiros e em que pelo menos um deles esteja a serviço de seu país no Brasil deverão ser efetuado no Livro “E” do 1º Ofício do Registro Civil da Comarca, devendo constar do assento e da respectiva certidão a seguinte observação: “O registrando não possui a nacionalidade brasileira, conforme do art. 12, inciso I, alínea “a”, *in fine*, da Constituição Federal”.

Conclui-se que o registro do livro “A” faz presumir a nacionalidade brasileira, afastando-se tal presunção, em caso de averbação de perda da nacionalidade, o registro do livro “E” não faz supor nacionalidade brasileira, devendo ser analisadas as observações constantes do registro e de suas certidões.

Assim se observa no caso de filhos de brasileiros nascidos no exterior, cuja nacionalidade é regida pela alínea “c” do inc. I do art. 12 da Constituição Federal, segundo a qual são brasileiros natos:

os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira.

Em tais casos, o registro de nascimento, quando tiver de produzir efeitos no Brasil, será trasladado no Livro “E”, como determina o art. 32 da Lei nº 6.015/1973.

Duas são as situações no que diz respeito à nacionalidade: registrados em repartição brasileira competente – autoridade consular – que detém a nacionalidade brasileira independentemente de qualquer ato; e registrados perante autoridades estrangeiras que, se vierem a residir na República Federativa do Brasil, poderão optar, na maioridade, pela nacionalidade brasileira. Ambas são incluídas nos traslados de assento no Livro “E”, bem como em suas certidões, tornando pública a situação da nacionalidade do registrado.

Nesse sentido, é determinação da Resolução nº 155 do Conselho Nacional de Justiça: para a primeira situação, pelo art. 7º, § 1º: “Deverá constar do assento e da respectiva certidão do traslado a seguinte observação: ‘Brasileiro nato, conforme os termos da alínea c do inciso I do art. 12, *in limine*, da Constituição Federal!’”; para a segunda situação, nos termos do art. 8º, § 1º: “Deverá constar do assento e da respectiva certidão do traslado a seguinte observação: ‘Nos termos do artigo 12, inciso I, alínea ‘c’, *in fine*, da Constituição Federal, a confirmação da nacionalidade brasileira depende de residência no Brasil e de opção, depois de atingida a maioridade, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira, perante a Justiça Federal!’”.



Mario Camargo, tabelião de protesto em Santo André/SP

A referida opção de nacionalidade, mencionada na alínea “c” do inc. I do art. 12 da Constituição Federal, também é levada ao registro civil, uma vez que, após procedimento de jurisdição voluntária, que compete à Justiça federal, nos termos do art. 109, inc. X, da Constituição Federal, e tem regulamentação pela Lei nº 818/1949, a sentença obtém publicidade por meio de inscrição no Livro “E” do Registro Civil das Pessoas Naturais, a qual é anotada no traslado do nascimento, constando de todas as certidões emitidas posteriormente.

5.2. Estado individual

O estado individual está relacionado ao sexo, à idade e à capacidade da pessoa natural, características constantes do Registro Civil das Pessoas Naturais, cujas alterações também têm acesso ao registro, obtendo, por meio deste, a devida publicidade.

A **idade** é extraída da data de nascimento e tem repercussão ao se enquadrar uma pessoa na condição de criança ou adolescente, ao se aferir a maioridade civil e penal, ao se reconhecer a condição de idoso, ao se verificar a idade núbil, idade para votar e ser votado, idade para dirigir, idade para se aposentar, e, no que toca o trabalho do notário e do registrador, é a idade que irá, em regra, determinar a capacidade civil.

A idade se extrai do registro de nascimento, por meio de cálculo aritmético entre a data de nascimento e a data considerada para análise. Salvo retificação, até o momento, este dado é estático no registro, não sendo passível de alteração.

O **sexo** consta do registro e de sua certidão, por força do art. 54, § 2º, da Lei nº 6.015/1973 e dos Provimentos 2 e 3 da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ.

A Constituição Federal determina a igualdade entre homens e mulheres, no inc. I do art. 5º, todavia, como ensina Celso Antônio Bandeira de Melo,¹³ existem situações em que o tratamento desigual se justifica sem que haja quebra da isonomia, desde que: o traço diferencial adotado resida na pessoa, coisa ou situação discriminada; haja “correlação lógica entre o fator erigido em critério de discrimen e a discriminação legal decidida em função dele”¹⁴; e

in concreto, o vínculo de correlação supra-referido seja pertinente em função dos interesses constitucionalmente protegidos, isto é, resulte em diferenciação de tratamento jurídico fundada em razão valiosa – ao lume do texto constitucional – para o bem público.¹⁵

Assim, o tratamento diferenciado entre homens e mulheres é encontrado em diversos diplomas legais e situações, para os quais a prova do sexo, que se faz por meio de certidão de nascimento, torna-se essencial.

Citem-se, apenas a título de exemplo, a diferenciação na idade para a aposentadoria, conforme art. 48 da Lei nº 8.213/1991; a Lei nº 11.977/2009, que estabelece que os registros do “Programa Minha Casa, Minha Vida” sejam feitos preferencialmente em nome da mulher da família (art. 3º, IV; art. 35; art. 35-A; art. 48, V; e art. 58, § 2º); e a reserva de 30% a 70% para cada gênero nas candidaturas que cada partido político ou coligação tem direito para cargos no Poder Legislativo – art. 10, § 3º, Lei nº 9.504/1997.

Observe-se que o sexo pode ser alterado, havendo regulamentação para o tratamento e a cirurgia de transgenitalismo nas resoluções nº 1.652/2002 e 1.955/2010 do Conselho Federal de Medicina, sendo reconhecido pela Justiça o direito à sua mudança no registro, por meio de averbação. Este é o teor da emblemática decisão do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.008.398-SP – 2007/0273360-5, relatoria da ministra Fátima Nancy Andriahi.

Sugere-se a leitura do acórdão do referido recurso especial, em que a ministra-relatora sustenta a máxima de que “o Direito não pode fechar os olhos para a realidade social estabelecida”, a qual, no que toca à atividade do registrador civil, foi perfeitamente traduzida pelo juiz de Direito, Guilherme Madeira Dezem, em caso semelhante, ao afirmar que: “Quando se analisa a veracidade registrária à luz da dignidade da pessoa humana é o documento que deve se adaptar a pessoa e não

13. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 35.

14. Idem, *ibidem*, p. 37.

15. Idem, *ibidem*, p. 41.

a pessoa que deve se adaptar ao documento”. Decisão no Processo 0036840-54.2010.8.26.0100 (809/10R).

A **capacidade civil** para o exercício dos atos da vida civil, como foi mencionado, tem sua regra vinculada à idade, a qual se extrai do registro civil. Assim, por meio de cálculo aritmético com base na data de nascimento, é possível verificar se determinada pessoa é absolutamente incapaz – menor de 16 anos –, é relativamente incapaz – entre 16 e 18 anos –, ou é plenamente capaz – a partir dos 18 anos.

O absolutamente incapaz deve ser representado e o relativamente incapaz deve ser assistido nos atos da vida civil, o que, em regra, compete aos pais no exercício do poder familiar, como indica o art. 1.634, inc. V, do Código Civil:

Art. 1.634. Compete aos pais, quanto à pessoa dos filhos menores: [...] V – representá-los, até aos dezesseis anos, nos atos da vida civil, e assisti-los, após essa idade, nos atos em que forem partes, suprindo-lhes o consentimento.

Para se saber quem são os pais, e, portanto, a quem compete a representação ou a assistência, faz-se necessária a certidão de nascimento, uma vez que a filiação se prova por meio desta, como indica o art. 1.603 do Código Civil: “Art. 1.603. A filiação prova-se pela certidão do termo de nascimento registrada no Registro Civil”.

Observe-se que o exercício do poder familiar, que inclui representação e assistência, é exercido por ambos os pais em conjunto, como se tem reconhecido, salvo caso de morte ou ausência declarada de um deles, o que se provará, respectivamente, pela certidão do registro de óbito e pela certidão do registro de ausência, ambas do Registro Civil das Pessoas Naturais.

É possível, também, que um dos pais, ou ambos, percam o poder familiar ou tenham este suspenso, como determinam os arts. 1.635 a 1.638 do Código Civil, e os arts. 155 a 163 do Estatuto da Criança e do Adolescente, caso em que não poderão representar ou assistir seus filhos. Esta suspensão ou perda de poder familiar deve ser averbada no registro de nascimento do filho, o que deverá constar de todas as certidões atualizadas, dando-se publicidade ao fato de que aqueles pais não mais detêm o poder familiar. Assim prevê o parágrafo único do art. 163 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “A sentença que decretar a perda ou a suspensão do poder familiar será averbada à margem do registro de nascimento da criança ou do adolescente”.

Caso não haja pais, estes não sejam conhecidos, sejam ausentes, não sejam capazes de exercer o poder familiar, ou tenha decaído deste, é nomeado tutor para o menor, como preveem os arts. 1.633 e 1.728 do Código Civil, a quem compete a representação ou a assistência do tutelado, em conformidade com o art. 1.747, inc. I, do mesmo código.

A tutela obtém publicidade por meio de averbação no registro de nascimento, o que passa a constar das certidões atualizadas, tornando públicos o nome e a qualificação de quem deve exercê-la, inclusive no que toca à representação e à assistência. Assim é o item 120.3 do Capítulo XVII das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo. Esta averbação segundo algumas normativas deve ser precedida de registro da sentença no Livro “E”, como prevê o art. 720 da Consolidação Normativa do Estado do Rio de Janeiro. Em caso de mudança de tutor, o fato também deve ser averbado, garantindo a publicidade atualizada de quem deve exercer a tutela.

Diante do exposto, por meio da certidão de nascimento, é possível saber a idade de determinada pessoa, aferindo-se sua capacidade para os atos da vida civil, bem como constatar quem é a pessoa habilitada para representá-la ou assisti-la, conforme o caso, sendo essencial a atualização de tal certidão, uma vez que esta última informação é mutável.

Além da regra baseada na idade para se aferir a capacidade para os atos da vida civil, existem outros fatos que podem alterar a capacidade da pessoa, antecipando a cessação da incapacidade, no caso de emancipação, ou limitando a capacidade, no caso da interdição, as quais têm publicidade por meio do registro civil, uma vez que ambos são passíveis de registro no Livro “E”.

Observe-se que a emancipação, quando for voluntária ou judicial, por força do art. 91, parágrafo único, da Lei nº 6.015/1973, somente produzirá efeitos quando registrada, o que permite afirmar que seu registro é condição de eficácia.

A interdição, por ser declaratória, não tem regra semelhante; todavia, com o intuito de se garantir a publicidade da declaração de interdição por meio do registro, o art. 93, parágrafo único, da Lei nº 6.015/1973, estabelece que o termo de curatela somente poderá ser assinado após o registro.

No caso da interdição, a exemplo da incapacidade em razão da idade, para se verificar a regularidade dos atos, faz-se necessário conhecer quem está apto a representar ou assistir o interdito, que será o curador, e quais os limites dessa curatela. Tais informações constam do registro da interdição, por meio do qual tornam-se acessíveis a todos, o que permite adequada publicidade, como prevê o art. 92 da Lei nº 6.015/1973.

Recorde-se que pode haver mudanças, como a substituição de curador, a alteração dos limites da interdição e até a cessação desta, fatos que uma vez declarados serão averbados no registro originário da interdição, obtendo publicidade e, assim, se tornando adequadamente conhecidos, o que garante segurança aos atos praticados. É o que determina o art. 104 da Lei nº 6.015/1973.

Em qualquer dos casos, o registro da emancipação e da interdição, bem como suas averbações, serão anotados nos registros anteriores do interessado (nascimento e casamento),

como determinam os arts. 106 e 107 da Lei nº 6.015/1973, tornando possível a quem obtiver uma certidão atualizada o conhecimento da situação vigente do registrado.

5.3. Estado familiar

O estado familiar, como indica a nomenclatura, diz respeito às relações de parentesco e à situação conjugal.

O seu vínculo com o registro civil é claro e previsto em lei, assim se vê.

As relações de parentesco estão vinculadas à filiação, uma vez que qualquer grau de parentesco, seja em linha reta, seja colateral, parte do primeiro grau, que é a relação de filiação, daí se estabelecendo toda a cadeia de parentes.

A filiação, por sua vez, é provada por meio da certidão de nascimento – art. 1.603 do Código Civil –, a qual pode ser alterada por atos judiciais ou extrajudiciais declaradores ou reconhecedores da filiação, que são atos averbados à margem do registro – art. 10, inc. II, do Código Civil.

A situação conjugal formal pode ser a de solteiro, casado, separado, divorciado e viúvo.

O casamento se prova por meio da certidão do registro civil – art. 1.543 do Código Civil –, sua alteração por nulidade ou anulação é objeto de averbação no registro – art. 10, inc. I, do Código Civil.

A separação e o divórcio são objetos de averbação no registro de casamento, como determina o art. 10, inc. I, do Código Civil, apenas produzindo efeitos após esta, nos termos do art. 32 da Lei nº 6.515/1977. Podendo-se atestar que o estado de separado ou divorciado se prova por meio de certidão de casamento com averbação.

A viuvez se prova pela certidão de casamento somada à certidão de óbito do cônjuge, como se pode extrair do art. 1.525, inc. V, do Código Civil. Nesse ponto, há de se lembrar que o óbito de qualquer dos cônjuges é anotado no registro de casamento, o que permite afirmar que a certidão de casamento atualizada conterà tal anotação, dando publicidade ao fato do falecimento e indicando onde o óbito foi registrado.

Observe-se que os atos de registro de casamento, averbação de separação e averbação de divórcio são anotados no registro de nascimento, nos termos dos arts. 106 e 107 da Lei nº 6.015/1973, de forma que qualquer pessoa que obtiver uma certidão de nascimento atualizada terá a notícia da ocorrência de tais fatos e saberá onde obter certidão probatória.

Dessa maneira, muito embora o estado de solteiro não se prove pela certidão de nascimento, a ausência de anotações à margem desta traz segurança a eventual declaração do estado de solteiro.

O parentesco por afinidade, por sua vez, extrai-se da conjunção do estado de casado ao parentesco do cônjuge – que decorre de sua filiação –, ambos provados por meio do Registro Civil das Pessoas Naturais, como anteriormente demonstrado.

Cumpra uma breve análise da situação da união estável. Esta, configurada nos termos do art. 1.723 do Código Civil, em que pese decorrer de convivência pública, não é dotada de publicidade suficientemente eficaz, apta a conferir cognoscibilidade ao fato e oponibilidade a terceiros que venham a ter relações econômicas ou sociais com os conviventes.

Dessa maneira, impossível opor-se a união estável a terceiros, cuja boa-fé não é afastada, salvo se comprovado o efetivo conhecimento da situação de conviventes.

A publicidade exigida pelo art. 1.723 do Código Civil é semelhante àquela decorrente da posse de bens, que tem lugar e eficácia em comunidades simples, jamais em uma sociedade complexa como a brasileira atual.

Apenas haverá publicidade verdadeira e eficaz na medida em que a união estável for inscrita nos Registros Públicos, o que, como exposto anteriormente, para se revestir de publicidade positiva, adequada cognoscibilidade e oponibilidade deverá ser realizada no Registro Público com atribuição específica para o ato.

Assim, em que pese a união estável não ser considerada estado civil familiar, esta tem repercussão e produz efeitos no estado da pessoa natural, sendo tratada pelos tribunais como efetivo estado civil, o que leva a concluir que deve ser levada a registro no Registro Civil das Pessoas Naturais, que é o que detém atribuição para registrar tal tipo de situação, como foi exposto anteriormente.

Resta saber qual seria o ato adequado se a publicidade do estado da pessoa natural – ou de fato análogo a este, como é a união estável – somente será eficaz e cognoscível se for por meio de inscrição no Registro Civil das Pessoas Naturais.

Muito se debate a respeito da possibilidade de registro da união estável no Livro “E”, como determinado no art. 720 da Consolidação Normativa da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Embora adequado, sabe-se que a publicidade do livro “E” é vinculada ao domicílio da pessoa, entendido este como sede da pessoa natural. Essa publicidade domiciliar foi muito eficaz outrora, mas com a sociedade da informação e da comunicação que superou os limites espaciais perdeu seu vigor, e a firmeza da informação dependeria apenas das anotações remissões (arts. 106 e 107 da Lei nº 6.015/1973).

Devem ser prestigiadas outras formas de publicidade mais aptas a concentrar informações e dar a adequada cognoscibilidade.

Surge, nesse cenário, a possibilidade de se averbar a união estável à margem do registro de nascimento de ambos os conviventes, o que garantiria que toda a pessoa que obtivesse certidão atualizada soubesse da existência de registro de tal união.

Ressalte-se que a averbação no registro de nascimento é um meio de publicidade da união estável, como fato relevante da vida da pessoa natural. Não significa, necessariamente, alteração do estado civil. Motivo pelo qual não estaria condicionada a eventuais alterações legislativas, como já se decidiu anteriormente, ao se apreciar possível registro de união estável no livro “E”.¹⁶

De fato, o livro “E”, a teor da Lei nº 6.015/1973, é destinado às demais alterações do estado civil, o que não acontece com a averbação, que procura dar adequada publicidade a alterações de conteúdo e efeitos dos registros ou a fatos relevantes da vida da pessoa natural.

A averbação em questão somente dispõe ao conhecimento de terceiros e da sociedade o fato da união estável. Eventuais efeitos jurídicos decorrentes desse fato ou possível reconhecimento de alteração do estado civil serão apreciados por quem de direito, no caso, o Poder Judiciário.

Deve apenas haver a cautela de se prever que, em eventual rompimento da união estável, este deve ser averbado nos registros de nascimento em questão, para que possa ser conhecido por terceiros e produzir adequadamente seus efeitos.

Sugere-se, pois, que a união estável passe a ser passível de averbação à margem do registro de nascimento no Registro Civil das Pessoas Naturais, o que poderia ser determinado em normativas estaduais ou no Conselho Nacional de Justiça.

6. Considerações finais

Conclui-se que a publicidade adequada do estado da pessoa natural se dá por meio de certidões de Registro Civil das Pessoas Naturais, as quais devem ser atualizadas, uma vez que as informações são dinâmicas e os registros são alterados, por meio de novos registros, averbações e anotações.

Diante do exposto, o conhecimento correto do estado da pessoa natural na sua forma vigente depende de certidões atualizadas, pois quanto mais recente mais segura a informações obtida.

Finaliza-se a presente exposição louvando iniciativas que merecem ser copiadas, as quais, com vistas a possibilitar a obtenção de certidões de registro civil atualizadas, com celeridade e simplicidade, preveem a utilização de ferramentas

tecnológicas, como a certificação digital e a internet. É o caso do Provimento 19, de 2012, da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo, e do Código de Normas da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Santa Catarina, nos arts. 615 e 882.

Agradeço imensamente por esta oportunidade única de expor alguns apontamentos do trabalho que tenho como representante dos registradores civis das pessoas naturais e espero que nossos debates possam continuar sempre engrandecendo nossa classe, a qual hoje tem muitas qualidades em decorrência do exemplar trabalho e do estudo dos registradores imobiliários e do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil.

7. Bibliografia

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. São Paulo: Malheiros, 1998.

BRANDELLI, Leonardo. “Publicidade Jurídica: Primeiras Linhas”, *Revista Crítica de Direito Notarial e Registral*, v. 1, n. 1, jan./jun. 2007.

CAMARGO NETO, Mario de Carvalho. “Fonte de Informação Permanente e Atualizada sobre o Estado Civil de Uma Pessoa Natural”. In: *Informativo Mensal da Associação de Registradores de Pessoas Naturais do Estado de São Paulo*, ano 12, nº 113, jul. 2012.

_____. “O Registro Civil das Pessoas Naturais e os Direitos da Criança e do Adolescente”. In: *Estatuto da Criança e do Adolescente – 20 anos*. Coordenadoras: Aline da Silva Freitas, Ana Cláudia Pompeu Torezan Andreucci, Andrea Boari Caraciola. São Paulo: LTr, 2010.

CASSETARI, Christiano. *Elementos de Direito Civil*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos Notários e Registradores Comentada*. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIP, Ricardo. *Direito Administrativo Registral*. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, Marcelo Salaroli. *Publicidade registral imobiliária*. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROSENVALD, Nelson; et. all FARIAS, Cristiano Chaves. *Direito Civil. Teoria Geral*. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 2011.

SANTOS, Reinaldo Velloso dos. *Registro Civil das Pessoas Naturais*. São Paulo: SafE, 2006. ■

16. Processo CGJ 2011/87318 – Parecer 408/2011 – Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo.





Sérgio Busso explicou que os estados civis previstos no direito só vão ser reconhecidos pelo Sistema de Registro de Imóveis para sua regular validade contra terceiros, se lançados em seus assentos

Estado civil da pessoa natural e os seus reflexos no Registro de Imóveis

// Sérgio Busso

Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas em de Bragança Paulista/SP; 1º Tesoureiro do IRIB, coordenador do grupo de revisores técnicos do Boletim Eletrônico do IRIB. Foi vice-presidente do Colégio Notarial do Brasil – Federal e do Colégio Notarial do Brasil – Seção de São Paulo, diretor de Notas da Anoreg/BR e 2º secretário do IRIB (2010/2012).

Analisando as mutações que temos nos assentos da área que cuida dos registros imobiliários, destacamos para estes estudos o que se volta ao estado civil das pessoas envolvidas com algum direito ou obrigação sobre imóveis.

O referido estado civil faz parte da completa qualificação que tais pessoas devem receber quando de seus lançamentos no sistema registral, como textualmente se vê no art. 176, § 1º, inc. III, item 2, alínea “a”, da Lei Federal nº 6.015/1973.

Ainda com relação a esses estudos, temos também determinações para que algo mais a ele relacionado venha, igualmente, integrar os assentos do serviço registral imobiliário, ou seja, (i) época do matrimônio, para se saber se ocorreu ele antes ou depois da entrada em vigor da Lei Federal nº 6.515/1977, dando-nos, assim, condições de exigir ou não a apresentação de pacto antenupcial, o que, se ocorrer, (ii) deverá vir acompanhado de dados de seu registro junto ao competente oficial imobiliário, como previsto no art. 244 da Lei dos Registros Públicos, c.c. o disposto no art. 167, inc. I, item 12, e inc. II, item 1; no art. 178, inc. V, da mesma base legal; e ainda ao que temos no art. 1.657 do Código Civil. Em São Paulo, não obstante termos previsão nas Normas de Serviço da necessidade do registro do pacto em questão, para ingresso na área registral, como se vê do item 52, Cap. XX, temos também uma decisão em sentido contrário, da 1ª Vara dos Registros Públicos da Capital, lançada no procedimento de dúvida registrária, de número 0055741-36.2011.8.26.0100, publicada no Diário Oficial da Justiça, de 8 de fevereiro de 2012, que admite a apresentação apenas da escritura do referido pacto, sem necessidade de mostras de seu registro.

Sobreditos dados apresentam-se nos respectivos títulos como elementos de mera informação, sem necessidade de apresentação de provas nessa direção, o que não acontece quando temos pacto antenupcial, uma vez que seu texto tem de ser analisado pelo oficial, a fim de saber se o que está sendo adquirido por um dos cônjuges está ou não dentro das regras gerais do regime de bens por eles eleito, ou se está dele excluído, ou, ainda, se traz alguma limitação de eventual comunhão ou separação; o qual levará eventuais cláusulas que tenham essa direção também para ingresso nos assentos do serviço imobiliário, como determinado pelo art. 167, § 1º, inc. II, item 1, c.c. o disposto no art. 244, ambos da referida Lei Federal nº 6.015/1973.

Examinando agora, de forma mais precisa, os estados civis que temos em nosso direito, vistos como de solteiro, casado, separado, divorciado e de viúvo, julgamos de importância algumas considerações acerca deles. Vejamos o que é feito para quem estiver na situação de adquirente de direitos em eventuais negócios jurídicos, e sempre como elementos de informação, sem necessidade de provas documentais:

1. **de solteiro:** basta que os títulos sujeitos a registros, bem como estes, informem referido estado civil, sem qualquer outra providência;

2. **de casado:** dados quanto ao nome do cônjuge, época do casamento, ou seja, se antes ou depois da vigência da Lei Federal nº 6.515/1977, regime de bens e indicação registrária de pacto antenupcial, se houver;

3. **de separado:** julgamos aqui de importância a necessidade de termos informações quanto ao casamento em que tal estado civil está a se reportar, uma vez que podemos, neste caso, termos a mesma pessoa se apresentando em várias oportunidades. Com tal informação, e somente com ela, é que vamos ter a regular segurança de que o princípio da continuidade está sendo obedecido, o que será feito em momento futuro, quando da apresentação de eventual título a mostrar essa pessoa a transmitir ou onerar direitos que recebeu antes, quando teve seu estado civil determinado como de “separado”;

4. **de divorciado:** pelas mesmas razões do indicado para o “separado”;

5. **de viúvo:** idem para o de separado/divorciado.

Lembramos, ainda, que todos os estados civis previstos em nosso direito, como acima identificados, nos termos do art. 172, da Lei dos Registros Públicos, só vão ser reconhecidos pelo Sistema de Registro de Imóveis, para sua regular validade contra terceiros, se lançados em seus assentos, não podendo, desta forma, ser aproveitada a publicidade de tais atos, dadas pelos registradores civis. Justificamos tal entendimento pela concentração de informações que devem os registros imobiliários terem com relação aos bens de seu acervo, as quais vêm relacionadas no citado art. 167, inc. II, da Lei dos Registros Públicos, e que podem se reportar à própria coisa, ou às pessoas com eles envolvidas. Desta forma, com suporte nas sobreditas bases legais, se qualquer mutação real ou pessoal que deveria ser conhecida do sistema registral por alguma razão não ocorrer, nenhum efeito ela terá quanto a terceiros, em caso de eventuais negócios jurídicos envolvendo imóveis, cujo texto se aterá apenas ao que for publicizado pelo registrador imobiliário.

Muito oportuno, aqui, o conhecido brocardo jurídico que nos ensina “não estar o direito a socorrer quem dorme” (*dormientibus non succurrit jus*), quando os verdadeiros interessados nas mudanças de estado civil que sua pessoa passou a carregar, ou que acontece com seu cônjuge, não procura, de imediato, levar tal fato ao conhecimento do registro imobiliário, terá de, em momento posterior, suportar os prejuízos por ter se mantido no estado dormente, uma vez que, como aqui já dito, a falta de publicidade dessas mutações no Registro de Imóveis, em princípio, conduz terceiros a negociar algum direito apenas com o conhecido na área registral.

Observamos, ainda, que, quando a situação não for de simples repasse de lançamentos feitos nos títulos apresentados para registro – o que ocorre quando tivermos alteração do



Foto: Alex Lanza

Registrador de imóveis em Bragança Paulista/SP, Sérgio Busso também fez alguns apontamentos quanto aos casamentos celebrados fora do nosso País

estado civil informado nos assentos do Registro Imobiliário –, necessária se faz a apresentação de certidão expedida pelo registrador civil competente, como previsto no art. 246, § 1º, da Lei dos Registros Públicos. Sem poder aproveitar notícias nessa direção inseridas no próprio título, cujo registro se deseja, o qual traz tais dados como elementos de informação, sem necessidade do tabelião ou de quem redigiu o contrato exigir tal documento. Ainda, para esta finalidade, também não podemos aproveitar indicações dessas alterações, quando reportadas, e outros documentos, ficando o oficial imobiliário a ver como documento hábil para o aqui em trato apenas a certidão do registrador civil, como já comentado. Decisão nessa direção vem na Apelação Cível de nº 990.10.391.736-7, decorrente de procedimento de dúvida, originária do Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, datada de 18 de janeiro de 2011 e publicada no Diário Oficial da Justiça de 25 de abril do referido ano. Também entendemos que aludida certidão tem sua regular validade a qualquer tempo, sem justificar exigências quanto a ser ela atual ou de época remota, não obstante reconhecer lições em contrário, até mesmo decorrentes de normas aplicáveis em outros estados para registradores e notários.

Se tivermos situação registrária que indique estado civil não correspondente com a real, por erro de informação, ou de repasse desta para a redação do respectivo título, deve o interessado apresentar ao registrador de imóveis o documento que demonstre com a devida clareza qual o estado civil pre-

valecente, procedendo-se, aí, à devida averbação para o conserto do até então inserto na área registrária com incorreção. Nesse caso, não se faz necessária escritura de rerratificação, uma vez que o que está sendo objeto de análise é a informação que faz parte dos assentos registrários, que têm regras próprias para os devidos reparos, como se nota do art. 213, inc. I, alínea “g”, da Lei dos Registros Públicos, c.c. o disposto no art. 246, § 1º, e o em trato no art. 167, inc. II, item 5, da mesma base legal.

Outra questão que se apresenta com algum tormento em nossa área é quanto aos casamentos celebrados fora de nosso País, no que se reporta a uma melhor análise dos efeitos do regime de bens eleito quando do respectivo matrimônio, dentro do que temos aqui no Brasil, o que também merece algumas considerações, ou sejam:

- a) temos uma decisão da 1ª Vara dos Registros Públicos de São Paulo, nos autos de Pedido de Providências de nº 0029711-61.2011.8.26.0100, publicada no Diário Oficial da Justiça de 28 de novembro de 2011, que, ao analisar questão que envolvia averbação de casamento celebrado na Itália, no regime da comunhão de bens, teve seu ingresso determinado ao oficial para constar que o regime prevalecente no Brasil era o da comunhão parcial de bens por ter sido provado no respectivo feito judicial, por meio de documento emitido pelo Consulado da Itália, que o

referido regime da comunhão de bens, na época em que o casamento ocorreu na Itália, tinha as mesmas características do regime da comunhão parcial de bens, aplicável em nosso País.

- b) quase na mesma direção, temos outra decisão da 1ª Vara dos Registros Públicos de São Paulo, datada de 14 de setembro de 2010, nos autos de procedimento de dúvida registrária, de número 100.10.026454-8, publicada no Diário Oficial de 28 de setembro de 2010, que traz mostras de que o regime de bens em casamento realizado no estrangeiro pode ser provado com a apresentação de documento hábil, como também demonstrado na decisão reportada no parágrafo anterior.
- c) em sentido diverso, temos decisão também da 1ª Vara dos Registros Públicos de São Paulo, lançada em 23 de outubro de 2012, no procedimento de dúvida registrária de número 0047735-06.2012.8.26.0100, e objeto de publicação no Diário Oficial de 7 de novembro de 2012, que cuidou do assunto com direção contrária ao noticiado nas sobreditas alíneas, merecendo aqui destaque dentro de seu texto, o seguinte:

Apenas uma decisão jurisdicional transitada em julgado, com força de coisa julgada, e a intervenção de todos os interessados, poderá dizer sobre os efeitos de regime de bens adotado em casamento realizado fora do Brasil e mesmo de sua eventual equivalência a regime de bens contemplado no direito nacional. Ainda que haja documento consular afirmando a equivalência entre um regime de bens previsto em direito estrangeiro e um regime de bens regulado no direito pátrio, a verdade é que apenas em Juízo essa matéria poderá ser dirimida.

Sobre os entendimentos expostos nas decisões reportadas nas sobreditas alíneas, parece-nos estarem as duas primeiras como de melhor admissão para nossos serviços, as quais, salvo melhor juízo, não só pelo resumo ali noticiado, mas pelo que a íntegra das aludidas decisões nos mostram, entregam a nós a segurança de que precisamos para informar nos

assentos do serviço registral imobiliário o regime de bens que prevalece em nosso País, sem necessidade de remeter os interessados para as vias jurisdicionais, o que até poderá ser feito caso o oficial não tenha o convencimento necessário para a prática do necessário ato.

- d) É de importância também lembrar o que temos para situações em que o casamento ocorreu no exterior, no regime da separação de bens, à vista de imposição legal do respectivo País, que vão nos levar a aplicação da Súmula 377, do STF, carregando assim os aquestos para a comunhão. Decisão nesse sentido é vista na Apelação Cível de número 376-6/7, decorrente de procedimento de dúvida, originária do Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, datada de 6 de outubro de 2005 e publicada no Diário Oficial da Justiça em 24 de novembro de 2005.
- e) quanto a casamento de brasileiro, celebrado perante as respectivas autoridades ou os cônsules brasileiros – para sua regular validade em nosso País –, deverá ser registrado junto ao oficial de Registro Civil do respectivo domicílio, ou, em sua falta, no 1º Oficial da Capital do Estado, dentro do prazo de 180 dias, a contar da volta de um ou de ambos os cônjuges ao Brasil. Temos como sustentação à tal exigência o disposto no art. 1.544 do Código Civil e também o ditado pelo art. 32, § 1º, da Lei dos Registros Públicos.
- f) devemos também observar que, quando tivermos certidão de casamento com procedência estrangeira, necessário se faz seu registro no Títulos e Documentos, com a devida tradução, como previsto no art. 129, § 6º, da Lei Federal nº 6.015/1973, para que possa produzir os efeitos aqui em comento. Quanto a este registro, deverá ele se ater sempre às originais dos respectivos documentos, podendo, no entanto, o oficial reter em seus arquivos somente fotocópia destes, procedendo-se informação por assim fazer no respectivo registro e também nas certidões que vierem a ser expedidas, tudo como previsto no art. 161, § 1º, da Lei Federal nº 6.015/1973. ■





Foto: Alex Lanza

Lamana Paiva afirmou que a expansão acelerada das cidades gera situações clandestinas e irregulares nas propriedades, dando origem a ocupações desordenadas e à degradação da paisagem urbana

Regularização Fundiária Inominada

// João Pedro Lamana Paiva

Registrador titular do Registro de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre (RS) e vice-presidente do IRIB. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, especialista em Direito Registral Imobiliário, pela PUC – Minas. Graduado em Direito Registral pela Faculdade de Direito da Universidade Ramón Llull Esade – Barcelona, Espanha. Membro do Comitê Latino-americano de Consulta Registral, desde 1986. Diretor institucional da Anoreg/BR. Professor na disciplina de Registros Públicos nas Escolas Superiores da Magistratura (Ajuris) e do Ministério Público (ESMP) e em diversos cursos de especialização em Direito Notarial e Registral. Autor do caderno nº 5 da Coleção Cadernos IRIB – Regularização Fundiária de Interesse Social. Foi vice-presidente do IRIB para o Estado do Rio Grande do Sul (2010/2012).

1. O Registro de Imóveis e a segurança jurídica nos negócios

1.1. Destaque conferido ao Sistema Registral

Percebe-se que as legislações deste novo século ressaltam a importância das atividades registras e notariais e a confiabilidade no critério prudente e técnico do registrador e do notário, consagrando sua **independência** (Lei nº 8.935/1994) e sua **autonomia funcional** por meio de Leis como as seguintes:

a. Relacionadas a direito de família e sucessões:

- Lei nº 11.441/2007 (separação, divórcio, inventário e partilha extrajudiciais);
- Lei nº 11.790/2008 (registro tardio de nascimento);
- Lei nº 12.010/2009 (alterações na legislação de adoção);
- Lei nº 12.100/2009 (retificações no Registro Civil de Pessoas Naturais).

b. Relacionadas à gestão urbanística e ambiental:

- Lei nº 10.257/2001 (estatuto da cidade);
- Lei nº 10.267/2001 (georreferenciamento);
- Lei nº 10.931/2004 (retificação, patrimônio de afetação etc.);
- Lei nº 12.651/2011 (novo Código Florestal).

c. Relacionadas à regularização fundiária:

- Lei nº 11.481/2007 (regularização fundiária em Zeis);
- Lei nº 11.977/2009 (regularização fundiária urbana);
- Lei nº 12.424/2011 (ampliação de usucapião extrajudicial).

d. Relacionadas a processo de execução e fiscalização financeira:

- Lei nº 11.382/2006 (averbação premonitória, da penhora e outros institutos);
- Lei nº 12.683/2012 (comunicação de operações financeiras ao Coaf).

e. Relacionadas a negócios imobiliários:

- Lei nº 12.693 (contratos do PMCMV);
- Lei nº 12.703/2012 (portabilidade dos financiamentos imobiliários).

2. Problemática urbana, propriedade e Sistema Registral

2.1. Problemática urbana do Brasil na atualidade

Estrutura populacional do Brasil decorrente do êxodo rural

(Dados do Censo 2010):

População do Brasil 193.000.000 habitantes:

- 84% urbana;
- 16% rural.

Consequências do êxodo rural no País

A expansão acelerada das cidades gerou situações clandestinas e irregulares nas propriedades, dando origem ao surgimento de favelas, cortiços, ocupações desordenadas e à degradação da paisagem urbana, dentre outras graves consequências.

Situação grave das favelas

O censo do IBGE revelou que, em 2010:

O Brasil possui 6.329 favelas (*aglomerados subnormais*) espalhadas por 323 municípios. As favelas continuam fazendo parte do cenário urbano brasileiro. Nelas, residem 3,2 milhões de famílias ou 11,4 milhões de pessoas.

Entretanto, esse é um dado **subestimado** em consequência ao conceito técnico de *aglomerado subnormal*, porque, de acordo com informações de técnicos do Ministério das Cidades, no País, há 12 milhões de domicílios carentes envolvendo um total de 40 milhões de pessoas.

A questão da propriedade

A propriedade é, historicamente, um dos direitos mais fortemente tutelados pela sociedade humana.

De certo modo, ampara-se a propriedade quase tanto quanto a vida, quando lhe oportuniza o exercício da reivindicatória, que é a legítima defesa exercida pelo proprietário contra todos aqueles que violam ou atentam contra seu direito.

A propriedade na Constituição

Dessa forma, o direito de propriedade no Brasil, dada a sua relevância social, não poderia deixar de ser reconhecido constitucionalmente.

Assim, foi elevado à condição de garantia fundamental, nos termos do inc. XXII do art. 5º da Constituição de 1988.

Propriedade formal e informal

Entretanto, pergunta-se:

Qual é a modalidade de propriedade protegida pela Constituição? A propriedade formal ou a informal?

Regularização da propriedade informal

Assim, destaca-se a importância dos instrumentos de regularização fundiária como meio de prevenir e resolver os aspectos sociais envolvendo a propriedade informal.

Regularização e Direito Registral

Nesse contexto, para que se possa regularizar a propriedade informal, necessário se faz conhecer alguns aspectos do Direito Registral Imobiliário.

Propriedade e titulação

Tradicionalmente, em nosso Direito, a propriedade imóvel é constituída de maneira **formal**, por meio da apresentação do **título** hábil ao Registro de Imóveis.

Se não há um **título**, não há condições jurídicas de constituir a propriedade. Quando falta o título, há apenas **posse** sobre o imóvel (propriedade informal).

Da importância da propriedade

De acordo com o art. 1.228 do Código Civil, o proprietário tem a faculdade de **usar, gozar e dispor da coisa**, além do direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º – O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

3. O papel do registrador de imóveis na regularização fundiária urbana

O registrador na equipe de regularização

É interessante a inclusão de um registrador imobiliário já por ocasião da composição da equipe interdisciplinar que executará o projeto de regularização, a fim de evitar a inaptidão dos títulos apresentados ao oficial imobiliário competente.

Essa é uma atividade preventiva que ajudará a evitar muitos retrabalhos no processo de regularização fundiária.

A importância da participação do registrador

A compreensão da situação jurídica da área a ser regularizada, verificável por meio da *matrícula imobiliária* e sua comparação com a realidade, é fundamental para determinar o correto instrumento a ser aplicável.

Além disso, o registrador imobiliário poderá auxiliar os que o procuram, *indicando o caminho mais eficiente*, como:

Regularização de uma área particular > Zeis, desapropriação para fins de interesse social, desapropriação para fins de loteamentos populares, usucapião coletivo, usucapião administrativo, regularização do parcelamento.

Regularização de área pública é Concessão de direito à moradia, instituição de Zeis.

A importância da participação do registrador

Neste passo, constata-se que a participação inicial do registrador imobiliário desdobra-se em duas funções principais:

A primeira como garantidor da segurança jurídica, conservando na matrícula e informando por meio de certidões a situação jurídica do bem, objeto da regularização.

A segunda como profissional do direito, que indica às partes interessadas o caminho a ser seguido, conforme a norma legal.

Posteriormente, o registrador poderá auxiliar na elaboração do projeto previsto no art. 51 da Lei nº 11.977/2009, caso este seja obrigatório.

Diagrama da regularização fundiária

Principais operadores da regularização fundiária



4. Regularização Fundiária Inominada (regularização fundiária de antigos loteamentos)

Características

A regularização fundiária de loteamentos implantados de acordo com a legislação vigente **antes** do advento da atual Lei de Loteamentos, também chamada de **Lei do Parcelamento do Solo Urbano** (Lei nº 6.766/1979), está disciplinada em conformidade com a previsão do art. 71, parágrafos 1º e 2º, da Lei nº 11.977/2009.

Denominação

Essa é uma forma de regularização fundiária que pode ser designada como *inominada*, já que a Lei nº 11.977/2009 não atribuiu um nome específico a ela.

Destinação

Destina-se a promover a regularização de antigos loteamentos que não tenham obtido o respectivo **registro de parcelamento** perante o Registro Imobiliário, de acordo com a lei vigente ao tempo de sua implantação.

Antiga disciplina legal

Antes de 20 de dezembro de 1979, data em que entrou em vigor a Lei nº 6.766/1979, quem pretendesse vender terrenos urbanos mediante o pagamento do preço a prazo, em prestações, ou à vista, deveria, antes de anunciar a venda, preencher as formalidades constantes do Decreto-Lei nº 58/1937, regulamentado pelo Decreto nº 3.079/1938, sendo a matéria modificada, posteriormente, pelo Decreto-Lei nº 271/1967.

Situação de aplicabilidade da antiga legislação

Sabe-se que o Decreto-Lei nº 58/1937 não foi completamente revogado pela Lei nº 6.766/1979, quando de sua publicação em 20 de dezembro de 1979, tendo restado íntegras as disposições relativas à forma de regularização de seu parcelamento junto ao Registro Imobiliário competente que, como veremos, constituem um procedimento bem mais singelo do que o atual.

Disposições do DL nº 58/1937

Art. 1º – Os proprietários ou co-proprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis da circunscrição respectiva:

I – um memorial por eles assinado ou por procuradores com poderes especiais, contendo:

a) denominação, área, limites, situação e outros característicos do imóvel;

b) relação cronológica dos títulos de domínio, desde 30 anos, com indicação da natureza e data de cada um, e do número e data das transcrições, ou cópia autêntica dos títulos e prova de que se acham devidamente transcritos;

c) plano de loteamento, de que conste o programa

de desenvolvimento urbano, ou de aproveitamento industrial ou agrícola; nesta última hipótese, informações sobre a qualidade das terras, águas, servidões ativas e passivas, estradas e caminhos, distância de sede do município e das estações de transporte de acesso mais fácil;

II – planta do imóvel, assinada também pelo engenheiro que haja efetuado a mediação e o loteamento e com todos os requisitos técnicos e legais; indicadas a situação, as dimensões e a numeração dos lotes, as dimensões e a nomenclatura das vias de comunicação e espaços livres, as construções e benfeitorias e as vias públicas de comunicação;

III – exemplar de caderneta ou do contrato-tipo de compromisso de venda dos lotes;

IV – certidão negativa de impostos e de ônus reais;

V – certidão dos documentos referidos na letra “b” do nº I.

Loteamentos irregulares e clandestinos

Com relação à regularização de imóveis urbanos, a propriedade informal é aquela originária dos **loteamentos ilícitos**, que podem ser classificados em **clandestinos** e **irregulares**.

Observa-se que os loteamentos irregulares e clandestinos apresentam uma característica fundamental: a irreversibilidade da situação fática provocada pelo parcelamento realizado, no sentido de que essa irreversibilidade apresenta um caráter de *consolidação do parcelamento de fato* e exercício de posse prolongada de tal forma que já esteja caracterizada como posse *ad usucapionem*, passível de regularização da propriedade imobiliária, especialmente por usucapião.

Loteamentos irregulares

Segundo o conceito dado por Francisco Eduardo Loureiro (2000, p. 29), em seu abalizado trabalho sobre loteamentos clandestinos, entende-se por loteamentos irregulares:

Aqueles que, embora aprovados pela Prefeitura e demais órgãos Estaduais e Federais, quando necessário, fisicamente não são executados, ou são executados em descompasso com a legislação ou com atos de aprovação. Por sua vez, os loteamentos clandestinos são aqueles que não obtiveram a aprovação ou autorização administrativa dos órgãos competentes, incluídos aí não só a Prefeitura, como também entes Estaduais e Federais, quando necessário.

Principais irregularidades

Geralmente, apresentam as seguintes irregularidades:

a) Loteamentos (ou parcelamentos) **clandestinos**: não têm projeto aprovado pela municipalidade e, por consequência, também não têm registro imobiliário.

b) Loteamentos (ou parcelamentos) **irregulares**, que podem apresentar:

– *Irregularidade formal*: loteamentos que, apesar de terem projetos aprovados, não lograram registro imobiliário por defeito ou falta na documentação (muitas vezes envolve loteamentos de glebas sem titulação em nome do loteador).

– *Irregularidade material*: loteamentos que, apesar de terem sido aprovados e registrados, não cumpriram com as obrigações assumidas junto à municipalidade (especialmente no que se refere à não realização, a contento, das obras de infraestrutura).

O Projeto *More Legal* no RS

No Rio Grande do Sul, a Corregedoria-Geral de Justiça editou normas destinadas à regularização desses loteamentos instalados anteriormente à vigência da Lei nº 6.766/1979, nos termos do Provimento nº 32/2006 (Consolidação Normativa Notarial e Registral).

Essas normas foram originadas na Circular nº 02/80-CGJ/RS, de 15 de abril de 1980, que autorizava o registro de atos praticados anteriormente à vigência da Lei nº 6.766/1979 (até 19 de dezembro de 1979) independente de ter havido aprovação pelo município ou de registro prévio do respectivo projeto de desmembramento.

Critérios utilizados pelo Projeto *More Legal*

Há critérios que podem ser utilizados para a autorização da regularização de parcelamentos realizados anteriormente a 1979, tomando por base as provas documentais que comprovem sua ancestralidade, tais como:

- a) Atos que, apesar de não atenderem à Lei nº 6.766/1979, tenham sido celebrados por escritura pública até 19 de dezembro de 1979;
- b) Instrumentos particulares com firmas reconhecidas até 19 de dezembro de 1979 ou registrados no Registro de Títulos e Documentos;
- c) Atos ou documentos que importaram obrigações contraídas até 19 de dezembro de 1979, se formalizados de acordo com o item anterior, ou quando se tratar de retificação de ato celebrado até aquela data;

d) Atos que importaram fracionamento ou desdobro de parte com quaisquer dimensões, anexadas por fusão etc.

e) Atos que importaram formalização de parcelamentos já efetivados de fato mediante lotação individual das partes fracionadas, feita pelo município, para efeitos tributários, desde que não provenham de loteamento clandestino.

A Lei nº 6.766 e o seu sistema de regularização imobiliária

Como forma de regularização de imóveis urbanos, o art. 40 da Lei nº 6.766/1979 prevê que o município regularize o parcelamento do solo nos casos em que o proprietário/vendedor estiver ausente, for inidôneo, ou tiver assumido a titularidade do domínio mediante o instituto da desapropriação, expedindo, posterior e diretamente, os competentes títulos aos possuidores, compromissários etc.

Formas de regularização

Três são as formas de regularização previstas na Lei nº 6.766:

- **pelo proprietário/loteador**, quando notificado para cumprir com sua obrigação de regularizar o empreendimento (art. 38);
- **pelo possuidor** de qualquer documento que identifique a presença no local (Projeto *More Legal* no Rio Grande do Sul); e
- **pela Municipalidade** (art. 40, da Lei nº 6.766/1979), competindo ao município o direito/dever de proceder à regularização quando o loteador não o fizer.

Formas de regularização

O registrador, ao receber título para registro em seu serviço registral imobiliário cujo conteúdo apresente indícios ou evidências de loteamento irregular ou clandestino, deverá impugná-lo, noticiando o fato imediatamente ao representante do Ministério Público local, em razão do controle da legalidade exercido pelo registrador imobiliário.

Essa modalidade de regularização pretende sanear as irregularidades que, ao tempo da implantação desses loteamentos, impediam seu registro.

Procedimento da regularização

Disciplina legal

A regularização de loteamentos anteriores a 1979, prevista no art. 71 da Lei nº 11.977/2009, estabelece que “as glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro



de 1979 que não possuem registro poderão ter sua situação jurídica regularizada, com o registro do parcelamento, desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade”.

Assim, esses parcelamentos devem estar de acordo com as normas exigidas à época em que foram realizados, de modo que estejam integrados à estrutura da cidade.

Forma de realização

Essa regularização pode envolver a **totalidade** ou **parcelas** da gleba loteada, e o interessado na regularização deverá apresentar **certificação** de que a gleba preenche as condições da Lei, bem como desenhos e documentos com as informações necessárias à efetivação do registro do parcelamento, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do art. 71 da Lei nº 11.990/2009.

Disciplina regulamentar

Houve a edição de um **decreto**, pelo governo federal, regulamentando as matérias da Lei nº 11.977, cuja maioria dos dispositivos foi destinada ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Entretanto, as disposições de um de seus artigos esclarecem o procedimento relativo à **regularização inominada** e estão de acordo com sugestões que havíamos apresentado em artigos e palestras a respeito do assunto.

O Decreto Federal nº 7.499/2011 e os documentos exigidos

Art. 21. Na regularização jurídica de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, o registro do parcelamento será procedido mediante requerimento do interessado dirigido ao cartório de registro de imóveis, acompanhado dos seguintes documentos:

I – certidão da matrícula ou transcrição referente à gleba objeto de parcelamento;

II – planta e memorial descritivo do parcelamento objeto de regularização;

III – documento expedido pelo Poder Executivo municipal que ateste a conformidade do procedimento de regularização, observados os requisitos de implantação e integração à cidade do parcelamento; e

IV – cópia da Anotação de Responsabilidade Técnica do profissional legalmente habilitado responsável pela regularização.

Demais normas regulamentares

Art. 21 [...]

§ 1º A regularização prevista no caput poderá envolver a totalidade ou parcelas da gleba.



Palestrante João Pedro Lamana Paiva e moderador Ricardo Basto da Costa Coelho (ao microfone)

§ 2º Na regularização fundiária a cargo da administração pública, fica dispensada a apresentação do documento mencionado no inciso IV do caput caso o profissional legalmente habilitado seja servidor ou empregado público.

§ 3º O registro do parcelamento de que trata o caput será efetivado independentemente da retificação de registro da gleba sobre a qual se encontra implantado e da aprovação de projeto de regularização fundiária.

Regulamentação pelo município

Para o registro desses parcelamentos relativos a loteamentos antigos, cresce em importância, portanto, a edição de normas, pelos municípios (autorizadas pelo que dispõe o art. 49 da Lei nº 11.977/2009), regulando a **concessão da certificação** referida pelo § 2º do art. 71.

Essa regulamentação em nível municipal envolve matéria **técnica** quanto às plantas, aos desenhos, aos memoriais, às vistorias a realizar e outros documentos exigíveis, já que essa situação deve conformar-se, na medida do possível, ao previsto pelo plano diretor e pela legislação de parcelamento, vigentes no município.

Somente após essa **certificação**, poderá o Registro de Imóveis conceder qualquer regularização, por meio do competente registro de parcelamento, independentemente de decisão judicial, já que a legislação, ao referir que essa regularização se faz pelo registro do parcelamento, esclareceu que o procedimento a ser observado é *administrativo*, enquanto medida desjudicializadora para a resolução de eventuais conflitos.

Certificação da implantação

Essa **certificação** poderá corresponder a um **alvará de regularização** expedido por uma das secretarias do poder público municipal, sendo que a **integração à cidade** será avaliada em função da compatibilização da estrutura viária implantada, assim como das estruturas de saneamento e outros serviços públicos existentes.

A questão de estar **implantado** o loteamento condiz com a verificação de que todas as obras previstas no projeto original tenham sido efetivamente **executadas**, o que sugere a realização de vistorias pelo município.

Prova de loteamento antigo

Para beneficiar-se dessa regularização, é fundamental que o loteamento comprove que sua **implantação** ocorreu **antes de 19 de dezembro de 1979**.

Para a comprovação dessa situação, pode-se lançar mão de diversos meios de prova: lançamento tributário, legislação de oficialização de vias e logradouros públicos pelos municípios, fotos aéreas, documentos extraídos de processos administrativos etc.

Documentos a serem apresentados ao Registro Imobiliário

A regularização deverá contemplar situações consolidadas, na forma do art. 47, inc. II, da Lei nº 11.977/2009, integradas à estrutura da cidade, podendo o poder público competente autorizar ou determinar o registro do parcelamento acompanhado dos seguintes documentos:

- I – título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula ou, ainda, da transcrição;

II – certidão de ação real ou reipersecutória, de ônus reais e outros gravames, referente ao imóvel, expedida pelo Ofício do Registro de Imóveis;

III – planta/desenho do imóvel e memorial descritivo, com Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do responsável técnico pela realização do projeto e pelas obras, aprovados pelo Município;

IV – prova de que o parcelamento ocorreu antes da vigência da Lei nº 6.766/1979, ou seja, anteriormente a 19 de dezembro de 1979;

V – documento expedido pelo município, certificando que a gleba está com o parcelamento implantado e integrado à cidade.

Há situações como a do Projeto *More Legal*, do RS, em que já se dispõe de normas destinadas à regularização desses parcelamentos anteriores a 1979, as quais podem perfeitamente ser aplicadas para a viabilização dessa situação prevista pelo art. 71 da Lei nº 11.977/2009, pois estabelece a necessária intervenção do poder público municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público e do registrador imobiliário, o que atribui grande confiabilidade ao procedimento.

Flexibilização das normas de parcelamento do solo

Importante lembrar que o art. 52 da Lei nº 11.977 possibilita, também para a regularização de **loteamentos antigos**, prevista no art. 71, que o município possa **flexibilizar** as normas definidas na legislação de parcelamento do solo urbano, autorizando a **redução de percentual** das áreas de uso público e de extensão mínima dos lotes.

Espírito da regularização

É importante observar que, desde a introdução das alterações na Lei nº 6.766/1979 pela Lei nº 9.785/1999, o objetivo passou a ser o de proporcionar a **simplificação dos documentos** a serem apresentados para fins de regularização fundiária:

Art. 53-A. São considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos. *(Artigo acrescido pela Lei nº 9.785/99).*

Parágrafo único. Às ações e intervenções de que trata este artigo não será exigível documentação que não seja a mínima necessária e indispensável aos registros no cartório competente, inclusive sob a forma de certidões, vedadas as exigências e as sanções pertinentes aos particulares, especialmente aquelas que visem garantir a realização de obras e

serviços, ou que visem prevenir questões de domínio de glebas, que se presumirão asseguradas pelo Poder Público respectivo. *(Parágrafo acrescido pela Lei nº 9.785/99).*

Os sistemas de regularização

Pode-se observar que o sistema “especial” instituído pela Lei nº 11.977, para o registro de parcelamento resultante da **regularização inominada**, é independente do sistema “geral” instituído pela Lei nº 6.766.

Já na regularização fundiária de **interesse específico**, as normas do sistema geral da Lei nº 6.766 devem continuar a ser observadas (art. 64), ainda que com a aplicação das medidas mitigadoras autorizadas pelo art. 52 da Lei nº 11.977.

Na regularização de **loteamentos antigos**, prevista no art. 71 da Lei nº 11.977, não serão exigidos os requisitos da Lei nº 6.766, porque anteriores à sua edição, desde que o parcelamento previsto no seu licenciamento original tenha sido concluído.

Acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum

Art. 73. Serão assegurados no PMCMV:

I – condições de acessibilidade a todas as áreas públicas e de uso comum;

II – disponibilidade de unidades adaptáveis ao uso por pessoas com deficiência, com mobilidade reduzida e idosos, de acordo com a demanda;

III – condições de sustentabilidade das construções;

IV – uso de novas tecnologias construtivas.

Parágrafo único. Na ausência de legislação municipal ou estadual acerca de condições de acessibilidade que estabeleça regra específica, será assegurado que, do total de unidades habitacionais construídas no âmbito do PMCMV em cada Município, no mínimo, 3% (três por cento) sejam adaptadas ao uso por pessoas com deficiência. *(Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)*

– Diante dos direitos assegurados aos adquirentes de imóveis no PMCMV, a quem cabe exercer a fiscalização (controle) dessas exigências de acesso do idoso ou de pessoa com necessidades especiais?

Ao registrador, em atendimento ao princípio da qualificação documental,

ou

Ao poder público, na aprovação do projeto, das plantas e dos memoriais.

5. Alterações na legislação registral brasileira

Alterações promovidas pelas Leis nº 11.977 e nº 12.424 na legislação registral brasileira

De acordo com o art. 74 da Lei nº 11.977, o Decreto-Lei nº 3.365/1941 passou a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 15 [...]”

§ 4º A imissão provisória na posse será registrada no Registro de Imóveis competente.”

O art. 76 da Lei nº 11.977 alterou o art. 17 da Lei nº 6.015, que passou a vigorar com a seguinte alteração:

DISPOSIÇÕES RELATIVAS AO REGISTRO ELETRÔNICO:

Art. 17 [...]

Parágrafo único. O acesso ou envio de informações aos registros públicos, quando forem realizados por meio da rede mundial de computadores (internet) deverão ser assinados com uso de certificado digital, que atenderá os requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP.

Para adequação da **regularização fundiária** instituída pela Lei nº 11.977, foram introduzidas, ainda, as seguintes alterações na LRP (Lei nº 6.015/1973):

Foi inserido o nº 41 no inc. I do art. 167, para possibilitar o **registro da legitimação de posse** (art. 58, § 1º, da Lei nº 11.977).

Além disso, também houve a inserção do nº 26 no inc. II do art. 167, para possibilitar a **averbação do auto de demarcação urbanística** (*caput* do art. 58 da Lei nº 11.977).

Outro acréscimo ocorreu no art. 221 da LRP, o inc. V, para admitir **como títulos registráveis** os

contratos ou **termos administrativos**, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma (*Redação alterada novamente, a seguir, pela Lei nº 12.424/2011*) (Grifos nossos).

Acréscimo de artigo à LRP reduzindo emolumentos para incorporadores

Art. 237-A. Após o registro do parcelamento do solo ou da incorporação imobiliária, até a emissão da carta de habite-se, as averbações e registros relativos à pessoa do incorporador ou referentes a direitos reais de garantias, cessões ou demais negócios jurídicos que envolvam o

empreendimento serão realizados na matrícula de origem do imóvel e em cada uma das matrículas das unidades autônomas eventualmente abertas.

§ 1º Para efeito de cobrança de custas e emolumentos, as averbações e os registros relativos ao mesmo ato jurídico ou negócio jurídico e realizados com base no *caput* serão considerados como ato de registro único, não importando a quantidade de unidades autônomas envolvidas ou de atos intermediários existentes. (*Redação modificada novamente, logo a seguir, pela Lei nº 12.424/2011*).

§ 2º Nos registros decorrentes de processo de parcelamento do solo ou de incorporação imobiliária, o registrador deverá observar o prazo máximo de 15 (quinze) dias para o fornecimento do número do registro ao interessado ou a indicação das pendências a serem satisfeitas para sua efetivação.

Alterações no Estatuto da Cidade

Foram acrescidos, ao **Estatuto da Cidade** (inc. V do art. 4º da Lei nº 10.257/ 2001), dois novos instrumentos de política urbana para o País:

- **demarcação urbanística** para fins de regularização fundiária (alínea “t” do inc. V do art. 4º); e
- **legitimação de posse** (alínea “u” do inc. V do art. 4º).

Dispensa de CND

Destinando-se a Lei nº 11.977/2009 a contemplar a regularização de situações **consolidadas**, tem-se que essas regularizações são **do todo**, ou seja, do **terreno e da edificação** sobre ele erigida.

Assim, há, nessa situação, **dispensa de apresentação de CND**, em vista do acréscimo da alínea “e” ao art. 47 da Lei nº 8.212/1991, pela Lei nº 12.424/2011:

Art. 47. É exigida Certidão Negativa de Débito – CND, fornecida pelo órgão competente, nos seguintes casos: [...]

§ 6º **Independente de prova de inexistência de débito:** [...]

e) a **averbação da construção civil localizada em área objeto de regularização fundiária de interesse social, na forma da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009** (Grifos nossos). ■

Apresentação da palestra disponível no endereço

<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=13>





“Regularizar significa transformar a perspectiva de vida dos beneficiados, dando-lhes segurança jurídica e dignidade”, diz Maria do Carmo de Rezende Campos Couto

Regularização Fundiária de Interesse Específico

// Maria do Carmo de Rezende Campos Couto

Oficial de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas da Comarca de Atibaia/SP. Membro do grupo de revisores técnicos do Boletim Eletrônico do IRIB. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, com especialização em Direito Notarial e Registral pela Faculdade Arthur Thomas (FAAT), em Londrina-PR, e especialização em Direito Registral pela PUC Minas. Foi escrevente, oficial substituta e oficial designada do Registro de Imóveis de Betim/MG e oficial do Registro de Imóveis e Anexos de Assis/SP, de 2003 a 2009. Membro do Conselho Editorial do Instituto e autora da primeira obra da Coleção Cadernos IRIB – Compra e Venda. Foi vice-presidente do IRIB para o Estado de São Paulo (2010/2012).

1. Introdução: a questão fundiária urbana

A informalidade urbana está presente em quase todas as cidades brasileiras e, na maioria das vezes, está associada a ocupações de população de baixa renda. Contudo, sabemos que não é só essa camada da população que sofre com essa questão, visto que as populações de renda mais elevada também são atingidas.

A Lei nº 11.977/2009, com o objetivo de solucionar o problema habitacional brasileiro, introduziu medidas efetivas que visam a regularizar todos os tipos de ocupações. Morar regularmente é um direito social e condição para a realização de outros direitos constitucionais, como saúde, lazer, trabalho, educação.

Regularizar significa transformar a perspectiva de vida dos beneficiados, dando-lhes segurança jurídica e dignidade.

Segundo Sarlet, dignidade da pessoa humana é

a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.¹

Assim, é necessário que o Estado busque medidas efetivas que visem a fornecer dignidade a seus cidadãos.

O crescimento desordenado das cidades propiciou as ocupações informais, bem como o parcelamento do solo de forma irregular e clandestina, surgindo, assim, núcleos habitacionais em qualquer região, inclusive em áreas de proteção ambiental.

Por ocupação informal entende-se aquela proveniente de invasões, sem que haja um título formal de transmissão da propriedade ou prévio projeto de parcelamento do solo. Normalmente, sequer há a figura do parcelador, mas mera ocupação de um espaço territorial pela população carente, de forma desordenada.

Já o parcelamento irregular é definido pela doutrina² como aquele que, embora aprovado, não foi executado ou foi executado em descompasso com a legislação e o ato de aprovação; e clandestino aquele que sequer foi aprovado. Nesses, há, em tese, a figura do parcelador, de quem é a responsabili-

dade em promover a aprovação e o registro do parcelamento do solo, mas nem sempre é isso o que acontece.

A primeira legislação sobre loteamentos no Brasil foi o Decreto-Lei nº 58, de 1937, que objetivou comprovar a liquidez do domínio e a idoneidade do empreendedor. Mas o processo nele previsto era exigido somente nos loteamentos em que os lotes seriam vendidos a prestações, e com oferta pública. Esse Decreto foi regulamentado pelo Dec. nº 3.079, de 15 de setembro de 1938. Por ser uma legislação restrita às vendas a prazo, foi ostensivamente descumprida. Não havia a figura do desmembramento, o que também auxiliou na burla à legislação, com averbações indiscriminadas de ruas.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 271, de 1967, tentou regular o tema, contudo, seu projeto foi desfigurado e serviu apenas para fazer incidir a legislação anterior – Dec. Lei nº 58/1937 – a todas as vendas decorrentes de loteamento e não só àquelas a prazo; criou a figura do desmembramento, sem regulamentá-lo; determinou que as áreas públicas passavam a integrar o domínio público deste à data do registro do loteamento; tentou equiparar o parcelamento do solo ao condomínio da Lei nº 4.591, de 1964, dependendo, no entanto, de regulamentação que nunca ocorreu.

Em 1979 foi editada a Lei nº 6.766, que instituiu normas urbanísticas, de Direito Civil, registrárias e penais, e regulou o desmembramento.

Essa lei, que ainda está em vigor, é considerada elitista por buscar um nível de urbanização muito elevado, pois contém muitas exigências em relação à aprovação do projeto, bem como documentais, para fins de registro, as quais acabam por contribuir para que sejam implantados parcelamentos informais, irregulares ou clandestinos. Em seu texto original, a lei exigia 35% de áreas públicas, o que encarecia sobremaneira o empreendimento e o preço dos lotes; tal exigência contribuiu para a inviabilização dos loteamentos populares.

Embora essa mesma lei estabeleça em seus arts. 50 e 51 penalidades severas para o parcelador que não aprova e registra seu empreendimento, isso não foi suficiente para estancar inúmeros parcelamentos irregulares ou clandestinos que surgiram no entorno das cidades, visto que a falta de fiscalização e a impunidade imperaram.

O art. 37 proíbe a venda ou a promessa de venda de parcela de loteamento ou desmembramento que não estiver registrado. E o art. 52 proíbe que o registrador de imóveis registre parcelamento não aprovado pelos órgãos competentes, bem como registre contratos de compromisso de compra e venda, cessões ou promessa de cessão de loteamento ou desmembramento não registrado.

Ela também possui disposições que visam à regularização de parcelamentos irregulares nos arts. 38 a 44; mas essa normatização não resolveu a questão de assentamentos irregulares,

1. SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 62.

2. Nesse sentido é o ensinamento de Francisco Eduardo Loureiro. (LOUREIRO, Francisco Eduardo. "Loteamentos Clandestinos – prevenção e repressão". *Revista de Direito Imobiliário*, Ano 23, n. 48, São Paulo: IRIB, 2000, p. 30.

especialmente aqueles provenientes de ocupações, muitas vezes desordenadas.

Posteriormente, foi editada a Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999, a qual trouxe novas regras flexibilizando a regularização dos denominados *parcelamentos populares*, destinados às classes de menor renda, estabelecendo a possibilidade de registro da imissão de posse, cessão da posse, inclusive com a conversão da posse em propriedade se todas as obrigações do adquirente-possessor estiverem cumpridas (§ 3º do art. 26 da Lei nº 6.766/1979).

Essa normatização, contudo, além de privilegiar as regularizações de interesse social ou parcelamentos populares, também não foi suficiente para solucionar a questão.

A Emenda Constitucional nº 26, de 2000, definiu a moradia como um direito social e, em 2001, houve a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, que regulamentou o art. 182 da Carta Magna, estabelecendo instrumentos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Mas a legislação até então existente não cumpria com os objetivos e direitos preconizados na Constituição da República. Assim, para cobrir essa lacuna, foi editada a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, com o objetivo de dar efetividade ao processo de regularização fundiária, seja de interesse social ou de interesse específico, visando à solução desse problema.

Essa legislação trouxe novas disposições com o objetivo de permitir não só a regularização fundiária dos assentamentos reconhecidos como de interesse social, mas também aqueles que foram denominados como de interesse específico, abrangendo, ainda, os alienados sob a forma de frações ideais e aquelas situações consolidadas antes do advento da Lei nº 6.766/1979.

O direito à regularização não pode estar restrito à camada da população de renda mais baixa. Também o cidadão de renda média ou alta que, por falta de cautela ou desconhecimento, acabou por adquirir lote em parcelamento irregular ou clandestino tem direito a ver sua situação regularizada e ver seu direito de propriedade protegido.

Além disso, especialmente no entorno das grandes cidades, ocorreu um fenômeno que por muito tempo foi aceito como regular – as alienações de terrenos urbanos ou rurais sob a forma de partes ideais ou frações ideais. A figura do condomínio geral, ou comum, foi utilizada de maneira generalizada durante um longo período de tempo como sendo juridicamente aceitável.

Quando as decisões administrativas e judiciais começaram a interpretar essa forma de alienação como burla à Lei de Parcelamento do Solo, já existiam diversas situações consolidadas, deixando na irregularidade uma grande camada da população.

Esses inúmeros empreendimentos também merecem ser regularizados, pois são milhares de famílias que necessitam de segurança jurídica, que têm o direito de regularizar a sua moradia e possuir título de propriedade devidamente registrado.

2. Modalidades de regularização fundiária

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme definido no art. 46 da Lei nº 11.977/2009.

A mesma lei considera assentamentos irregulares aquelas ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia (art. 47, VI).

Existem, na atual legislação, algumas modalidades de regularização, cada uma contemplando uma espécie de assentamento. Podemos citar:

I. Regularização em terras públicas, que se subdivide:

a) Regularização de interesse social em imóveis públicos (da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Município) com utilização da demarcação urbanística e concessão de uso especial de imóvel público (seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760/1946, introduzido pela Lei nº 11.481/2007 e pela Lei nº 11.977/2009).

b) Regularização fundiária em terras da União, no âmbito da Amazônia legal:

(1) de áreas rurais em terras da União, mediante alienação e concessão de direito real de uso de imóveis (Lei nº 11.952, de 25 de janeiro de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 6.992, de 28 de outubro de 2009);

(2) de áreas urbanas em terras da União, mediante doação da gleba aos municípios interessados, desde que estes promovam a regularização das áreas ocupadas (§ 1º do art. 21 da Lei nº 11.952/2009).

II – Regularização fundiária em terras particulares, prevista na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, sendo elas:

a) Regularização fundiária de interesse social – promovida pelo poder público ou por qualquer das entidades indicadas no art. 50 da Lei nº 11.977/2009, com a utilização dos institutos da demarcação urbanística,

legitimação da posse e usucapião administrativo (arts. 53 a 60-A da Lei nº 11.977/2009). Observa-se que essa regularização poderá ser promovida em área privada ou área de domínio público (art. 47, VII, “c”, e art. 56, § 5º, III), sendo que, neste último caso, serão aplicadas as disposições da seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760/1946 (§ 4º do art. 56 da Lei nº 11.977/2009).

b) Regularização fundiária de interesse específico, regulamentada pelos arts. 61 e 62 da Lei nº 11.977/2009.

c) Regularização inominada, de assentamentos consolidados, na forma do art. 71 da Lei nº 11.977/2009, de glebas parceladas para fins urbanos antes de 19 de dezembro de 1979 (data da Lei nº 6.766/1979), desde que o parcelamento esteja implantado e integrado à cidade, podendo envolver a totalidade ou somente parcela da gleba.

A divisão da regularização fundiária prevista na Lei nº 11.977/2009 ainda não é um consenso, pois alguns defendem que a regularização de assentamentos consolidados prevista no art. 71 da Lei nº 11.977/2009 é uma modalidade autônoma e outros a incluem como uma subespécie da regularização de interesse específico.³ Adotaremos a corrente que apoia ser uma modalidade autônoma, visto que os assentamentos consolidados anteriores a 19 de dezembro de 1979 (data da Lei nº 6.766/1979) podem ser objetos de regularização tanto de interesse social quanto de específico.⁴ Além disso, há um grande abrandamento na questão documental, como, por exemplo, a dispensa de aprovação do projeto de regularização (art. 288-A, § 4º, II, da Lei nº 6.015/1973), o que a diferencia das demais modalidades.

Merece menção que as disposições do art. 38 e seguintes da Lei nº 6.766/1979 ainda estão em vigor; contudo, ficaram restritas às regularizações de parcelamentos do solo – loteamentos e desmembramentos – nas quais ainda não existam assentamentos consolidados. Já a Lei nº 11.977/2009 trata especificamente das regularizações nas quais existam assentamentos irregulares, com efetiva ocupação do terreno, tenha havido ou não prévio parcelamento irregular ou clandestino do solo.

Ou seja, as regularizações da Lei nº 11.977/2009 contemplam áreas consolidadas, efetivamente ocupadas, que são aque-

las que devem atender às disposições do item II do art. 47,⁵ enquanto as disposições da Lei nº 6.766/1979 atendem às regularizações de parcelamento do solo irregular ou clandestino, cujos lotes, embora comercializados, ainda não estejam ocupados, ou nos quais ainda não haja um assentamento consolidado.

Assim, há situações em que haverá apenas a regularização do *parcelamento do solo* que se dará pelas disposições da Lei nº 6.766/1979, tais como:

a) gleba na qual tenha sido implantado parcelamento irregular ou clandestino com lotes alienados a terceiros e ainda não haja assentamento consolidado;

b) gleba que esteja parcialmente ou totalmente ocupada há menos de 5 anos;

c) gleba parcelada irregularmente, em que o loteador seja notificado para regularizá-la na forma do art. 38 da Lei nº 6.766/1979 e atenda a essa notificação, providenciando a sua regularização.

d) glebas parceladas para fins urbanos antes de 19 de dezembro de 1979 que não estejam implantadas e integradas à cidade (as que estiverem implantadas e integradas à cidade serão objeto de regularização fundiária na forma do art. 71 da Lei nº 11.977/2009).

A regularização de *parcelamento do solo* urbano prevista na Lei nº 6.766/1979 pode ser promovida pela prefeitura municipal, pelo Distrito Federal ou Ministério Público ou pelo próprio loteador, com previsão para suspensão do pagamento e depósito das prestações no Registro de Imóveis (art. 38 e seguintes da Lei nº 6.766/1979). Há, ainda, previsão legal para que, após a regularização, o adquirente do lote, comprovando o depósito das prestações do preço, obtenha o registro de propriedade do terreno adquirido, valendo, para tanto, o compromisso de venda e compra devidamente firmado (art. 41 da Lei nº 6.766/1979).

A Lei nº 11.977/2009, em seu art. 50, ampliou o rol de legitimados a requerer a regularização, mas não previu a possibilidade de transmissão da propriedade com a averbação da quitação dos contratos de promessa de compra e venda, disposição que existe apenas na Lei nº 6.766/1979.

É certo, porém, que não há incompatibilidade entre as duas legislações, podendo haver um diálogo entre as duas fontes a fim de possibilitar a maior efetividade nas regularizações fundiárias. A Lei nº 11.977/2009 não derogou os arts. 38 a 44 da Lei nº 6.766/1979. Assim, há a coexistência harmônica de ambos os diplomas legais.

3. O registrador João Pedro Lamana Paiva enumera a regularização fundiária prevista no art. 71 da Lei nº 11.977/2009 como uma modalidade específica (LAMANA PAIVA, João Pedro. *Regularização Fundiária Urbana – Modalidades*. Trabalho apresentado no 31º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis em Cuiabá-MT, publicado no *Boletim do IRIB em Revista n. 346*, p. 27), assim como Henrique Ferraz (FERRAZ, Henrique. *A regularização fundiária inominada urbana*. Palestra do 29º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis em Atibaia/SP, em 22 a 24 de março de 2012, publicada no *Boletim do IRIB em Revista n. 344*, p. 20) entende ser uma espécie autônoma. Já na Apelação Cível nº 3529-65.2011.8.26.0576, da Comarca de São José do Rio Preto, o Conselho da Magistratura de São Paulo entendeu tratar-se de uma subespécie da regularização de interesse específico.

4. BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília: Secretaria Nacional da Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010, p. 10.

5. “Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: [...] II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos; [...]”.



Um exemplo disso é que o fato de a Lei nº 11.977/2009 não prever, no art. 50, que o próprio loteador possa promover a regularização fundiária; mas isso não retira dele as responsabilidades pelo parcelamento irregular ou clandestino. Dessa forma, o poder público poderá notificá-lo, nos termos do art. 38 da Lei nº 6.766/1979, e ele responderá por crime contra a Administração Pública, em razão do art. 50 desta última legislação.

Neste trabalho, somente vamos discorrer sobre a regularização fundiária de interesse específico propriamente dita, que é aquela que se encontra regulada pelos arts. 61 e 62 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

3. Definição de regularização fundiária de interesse específico

O art. 47, VIII, da Lei nº 11.977/2009, define a regularização fundiária de interesse específico como aquela em que “não for caracterizado o interesse social”.

Há interesse social quando os assentamentos irregulares se constituem de:⁶

a) área ocupada, de forma mansa e pacífica, há pelo menos 5 anos, predominantemente por

b) população de baixa renda;

c) imóveis situados em Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis);⁷ ou

d) áreas públicas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Assim, por exclusão, serão consideradas regularizações de interesse específico, por exemplo:

a) assentamentos consolidados, posteriores à Lei nº 6.766/1979, fora de Zeis, totalmente implantados e integrados à cidade, ocupados por população que não é predominantemente de baixa renda;

b) assentamentos consolidados, posteriores à Lei nº 6.766/1979, parcialmente implantados e mesmo que não integrados à cidade, tais como aqueles situados em zona de expansão urbana, loteamentos mais afastados ou até em zona rural, mas com destinação urbana, como as Chácaras de Recreio;

c) glebas alienadas sob a forma de condomínio (venda de frações ideais), situadas fora de Zeis ou ocupadas por população que não é de baixa renda (art. 64 c/c 65, inc. III, da Lei nº 11.977/2009), cujo assentamento tenha sido implantado em qualquer época (antes ou após a Lei nº 6.766/1979).

7. Zeis: Zona Especial de Interesse Social, definida no inc. V do art. 47 como a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

6. Lei nº 11.977/2009, art. 47, VII.

A classificação ou o enquadramento do tipo de regularização fundiária é ato da municipalidade, ficando sob sua responsabilidade definir se a regularização é de interesse específico ou social. Presume-se que todos os requisitos legais foram observados.⁸

4. Disposições que se aplicam a todos os tipos de regularização fundiária

A Lei nº 11.977/2009 criou modalidades de regularização fundiária e possui normas gerais que se aplicam a todas as espécies de regularização e outras específicas para cada tipo. Mas há outras disposições gerais na Lei nº 6.015/1973 acrescentadas pela Lei nº 12.424/2011. São disposições gerais:

- a) o município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território, observado o disposto na Lei nº 11.977/2009 e na Lei nº 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade (art. 49 da Lei nº 11.977/2009);
- b) a ausência de regulamentação municipal acima indicada não obsta a regularização fundiária (parágrafo único do art. 49 da Lei nº 11.977/2009);
- c) o município definirá os requisitos para elaboração do projeto, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados (§ 2º do art. 51 da Lei nº 11.977/2009);
- d) o projeto deve conter os elementos indicados no art. 51 da Lei nº 11.977/2009;⁹
- e) podem ser implementadas por etapas (§ 3º do art. 51 da Lei nº 11.977/2009), caso em que devem ser apresentados a planta e o memorial descritivo referentes à totalidade da área objeto de regularização, que especifiquem as porções ainda não regularizadas (art. 288-B da Lei nº 6.015/1973);
- f) nos assentamentos consolidados¹⁰ anteriormente à publicação da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009,

8. Nesse sentido, o que foi decidido pelo Conselho da Magistratura de São Paulo na Apelação Cível nº 3529-65.2011.8.26.0576 da Comarca de São José do Rio Preto.

9. "Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos: I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas; II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica."

10. Área urbana consolidada: é a parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos. (item II do art. 47 da Lei nº 11.977/2009).

o município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano – Lei nº 6.766/1979 (art. 52 da Lei nº 11.977/2009);

g) a regularização fundiária poderá ser promovida por União, Estados, Distrito Federal e Municípios e também por seus beneficiários, individual ou coletivamente; e, ainda, por cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária (art. 50 da Lei nº 11.977/2009);

h) os legitimados acima poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro (parágrafo único do art. 50 da Lei nº 11.977/2009);

i) o registro da regularização fundiária poderá ser requerido pelos legitimados previstos no art. 50 da Lei nº 11.977/2009, independentemente de serem proprietários ou detentores de direitos reais da gleba objeto de regularização (§ 1º do art. 288-A da Lei nº 6.015/1973);

j) o registro da regularização fundiária urbana deverá ser requerido diretamente ao oficial do Registro de Imóveis e será efetivado independentemente de manifestação judicial, procedendo-se na forma como dispõe o art. 288-A da Lei nº 6.015/1973;

k) a planta e o memorial descritivo exigidos para o registro da regularização fundiária a cargo da Administração Pública deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea) ou do Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU), quando o responsável técnico for servidor ou empregado público (art. 288-C da Lei nº 6.015/1973 c/c Lei nº 12.378/2010 e Resolução nº 9/2012 do CAU).

Dessas disposições gerais, em uma interpretação literal e gramatical, pode-se concluir:

1) Não há previsão legal legitimando o próprio loteador a promover a regularização.

2) A demarcação urbanística, a legitimação de posse e o usucapião extrajudicial não estão entre as disposições gerais que incidem sobre todos os tipos de regularização fundiária.

Quanto à participação do loteador no procedimento de regularização, entendemos ser possível desde que haja ação civil pública ou inquérito em andamento, com Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) por ele assinado perante o Ministério Público no qual tenha assumido a responsabilidade em participar da regularização e titular os ocupantes ou adquirentes de lotes. Porém, a não inclusão do loteador como legitimado não lhe retira a responsabilidade pelo parcelamento irregular ou clandestino do solo urbano, respondendo pelo crime previsto no art. 50 da Lei nº 6.766/1979.

Quanto à impossibilidade de utilização dos institutos da demarcação urbanística, legitimação de posse e usucapião extrajudicial, é de se questionar se é esta a única leitura que devemos fazer da lei. Ou é necessário interpretá-la de acordo com a constituição e de acordo com o seu sentido, valores e finalidades? Voltaremos nessa questão mais à frente, quando tratarmos da titulação dos ocupantes.

É evidente que a regularização de interesse *social*, pelo fato de atingir a camada mais necessitada da população, possui regras mais brandas, pois são pessoas que não têm condições de nem mesmo assumir responsabilidades financeiras com a regularização, tanto que o art. 55 expressamente prevê que caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, mesmo se ela for promovida pelos legitimados previstos nos incs. I e II do art. 50.

Isso, em tese, não ocorre na regularização de interesse específico, pois há a presunção de que esta atinja população de poder aquisitivo mais alto, permitindo que o poder público repasse alguns custos aos beneficiados, podendo exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, além de compartilhar as responsabilidades e os custos relativos à implantação do sistema viário, da infraestrutura básica com os beneficiários, após analisar os investimentos já realizados pelos moradores e o poder aquisitivo da população a ser beneficiada (§ 2º do art. 61 e art. 62).

Mas a suposta diferença de poder aquisitivo pode justificar tratamento tão diferente na segunda etapa da regularização, que é a titulação dos ocupantes? Essa questão também será mais bem examinada à frente.

5. Regularização fundiária de interesse específico

As disposições referentes à regularização fundiária de interesse específico indicam que esta modalidade, em princípio, foi destinada especialmente à regularização dos parcelamentos urbanos que surgiram já na vigência da Lei nº 6.766/1979, mas que não foram devidamente regularizados.

Além das disposições gerais, há outras na Lei nº 11.977/2009 direcionadas somente à regularização de interesse específico, sendo elas:

- a) o terreno a ser regularizado deve corresponder ao matriculado. Se sua área, seus limites e suas confrontações não coincidirem com o que está na matrícula, é necessária a prévia retificação nos termos do art. 213 da LRP (independe de retificação apenas a regularização de interesse social e a do art. 71 da Lei nº 11.977/2009, conforme incs. I e V, do § 11, do art. 213 da LRP);
- b) a regularização de interesse específico depende da análise e da aprovação de projeto pela autoridade licenciadora, bem como da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental (art. 61 da Lei nº 11.977/2009);
- c) o projeto deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental (§ 1º do art. 61 da Lei nº 11.977/2009);
- d) a autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente (§ 2º do art. 61);
- e) a autoridade licenciadora deverá definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação (art. 62): I – do sistema viário; II – da infraestrutura básica; III – dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária; IV – das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas;
- f) a critério da autoridade licenciadora, as responsabilidades previstas acima poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico, com base na análise de, pelo menos, 2 (dois) aspectos: I – os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores; e II – o poder aquisitivo da população a ser beneficiada (§ 1º do art. 62);
- g) as medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inc. IV do *caput* do art. 62 deverão integrar termo de compromisso

“A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia.”

so, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental, ao qual se garantirá força de título executivo extrajudicial (§ 2º do art. 62);

O termo de compromisso, normalmente, é assinado entre o município e a associação de moradores do loteamento a ser regularizado. Isso porque dificilmente um adquirente de lote ou compromissário comprador, isoladamente, obterá autorização municipal para a regularização de todo um empreendimento, pois isso pressupõe a assunção de diversas obrigações, tais como responsabilidade na implantação do sistema viário, infraestrutura básica, equipamentos comunitários etc.

6. Autoridade licenciadora

A lei estabelece duas licenças: a urbanística e a ambiental.

6.1. Licença urbanística

A licença urbanística será expedida pela prefeitura municipal, mediante a aprovação do projeto de regularização. Também compete ao município definir as responsabilidades relativas à implantação do sistema viário, à infraestrutura básica, aos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária e às possíveis medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas.

Quando a Lei estabelece, no § 1º do art. 62, que deve haver “compartilhamento” de responsabilidade entre a autoridade licenciadora e os beneficiários, certamente também está se referindo ao município, que é a autoridade competente para assumir responsabilidade de implantação dessa infraestrutura.

No âmbito de cada estado, deve ser observado se há lei estadual determinando a atuação de algum órgão estadual no licenciamento urbanístico de regularização fundiária. Se não houver, basta a aprovação municipal.

Como exemplo, cita-se o Estado de São Paulo, no qual há um órgão estadual competente para atuar nos licenciamentos de novos parcelamentos do solo a serem implantados, que é o Grapohab; contudo, ele não tem competência para atuar nas regularizações fundiárias. Assim, em São Paulo, quanto à licença urbanística, basta a aprovação municipal.

6.2. Licença ambiental

A Lei nº 11.977/2009 estabelece que compete à autoridade licenciadora a emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental. Assim, a licença deve ser emitida por quem tem “autoridade”, ou competência para tal. Mas quem tem autorização para dar essa licença? Há de se verificar a legislação federal e a estadual a respeito.

Inicialmente, necessário lembrar que o art. 24 da Constituição Federal declara ser da competência da União, dos estados e do Distrito Federal legislar, entre outros assuntos, sobre proteção ao meio ambiente e controle da poluição.¹¹ Existe, portanto, uma competência concorrente entre esses entes federativos. Assim, tanto as leis federais quanto as estaduais devem ser respeitadas. Ou seja, lei federal não pode excluir competência legislativa estadual sobre questões ambientais e controle de poluição.

Dessa forma, deve ser verificada a legislação federal e a de cada estado, a fim de determinar se há previsão legal de atuação de algum órgão ambiental federal ou estadual na regularização fundiária de interesse específico.

No âmbito federal, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), no uso das atribuições e das competências que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentadas pelo Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, editou a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que dispõe sobre as competências para licenciamento ambiental.

O art. 4º dessa Resolução dispõe que compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, como as localizadas em zona de fronteira, no mar territorial, em unidades de conservação de domínio da União etc. O Ibama dará a licença, ouvidos os órgãos ambientais estaduais e municipais envolvidos.

O art. 5º dispõe que o licenciamento compete ao órgão estadual ou do Distrito Federal nos empreendimentos e nas atividades:

- a) localizados ou desenvolvidos em mais de um município ou em unidades de conservação¹² estadual ou do Distrito federal;
- b) localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente;
- c) cujos impactos ambientais ultrapassem os limites de um ou mais de um município;
- d) quando assim for delegado pela União, por instrumento legal ou convênio.

O órgão ambiental estadual fará o licenciamento após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais municipais (parágrafo único do art. 5º).

11. No Estado de São Paulo, a atividade de parcelamento do solo é considerada como fonte de poluição, conforme Lei nº 997, de 31 de maio de 1976, regulamentada pelo Decreto nº 8.468, de 8 de setembro de 1976 (inc. X do art. 57).

12. As Unidades de Conservação estão enumeradas no art. 1º da Lei nº 9.985/2000, entre elas, Parque Estadual, Área de Proteção Ambiental (APA), Reserva Perpetua do Patrimônio Natural (RPPN), Área de Preservação Permanente (APP), área de vegetação natural etc.

O art. 6º dispõe que:

Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem **delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio** (Grifo nosso).

Em complemento aos artigos acima, o art. 7º fixa um princípio: os empreendimentos e as atividades serão licenciados **em um único nível de competência**. Disso conclui-se:

- se a competência para licenciar for da União, isso exclui a competência dos estados e dos municípios, que farão apenas um exame prévio;
- se a competência for do estado, isso exclui a União e o município, sendo que este último apenas fará o exame prévio;
- se a competência for do município, basta o seu licenciamento.

E o art. 20 da mesma Resolução dispõe:

Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

Na mesma direção, a norma do § 1º do art. 53 da Lei nº 11.977/2009 estabelece que, para fins de regularização fundiária de interesse *social*, basta a aprovação municipal se o município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

Considera-se órgão ambiental capacitado o órgão municipal que possua em seus quadros, ou à sua disposição, profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental (§ 2º do art. 53). Esse mesmo procedimento pode ser utilizado na regularização fundiária de interesse específico, embora com base nos arts. 6º e 20 da Resolução nº 237/1997 do Conama.

Como o art. 61 da Lei nº 11.977/2009 exige uma *autoridade licenciadora*, mas não previu expressamente quem é essa autoridade, conclui-se que, para ter “autoridade” ou “competência” licenciadora, o município deve preencher os requisitos do art. 20 da Resolução nº 237 do Conama. Ou seja, deve possuir Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou à sua disposição profissionais legalmente habilitados, com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental.

Dessa forma, não basta que o município possua o Conselho de Meio Ambiente, pois esse deve ser capacitado, condicionando-se, ainda, que lhe seja *delegada essa competência pelo Estado por instrumento legal ou convênio* (art. 6º da Resolução nº 237/1997). Esse convênio, que deve ser assinado com a entidade estatal encarregada das licenças ambientais, deve prever a capacidade de licenciamento ambiental do Conselho Municipal nas regularizações fundiárias.

O Conselho Municipal, portanto, deve ser instituído por lei municipal, que irá defini-lo e enumerar suas competências, além de especificar seu quadro técnico e sua estrutura administrativa e atribuições, assim como dispor sobre as exigências técnicas de seus componentes.

Assim, quanto ao licenciamento ambiental, se a competência for do município, basta o seu licenciamento. Mas, para isso, ele precisa:

- 1) possuir Conselho de Meio Ambiente capacitado, criado por lei, com caráter deliberativo e participação social que possua, em seus quadros ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados, com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental;
- 2) haver lei ou convênio entre o órgão de licenciamento ambiental estadual e o município, delegando-lhe a competência específica para esse licenciamento e estabelecendo seus limites.

Observa-se que o parcelamento do solo é considerado atividade que necessita de licenciamento ambiental, conforme Anexo I da Resolução Conama nº 237/1997. Embora estejamos tratando de regularização fundiária, ou seja, assentamentos consolidados, sempre são necessárias intervenções, mesmo que pequenas, notadamente em relação à implementação de saneamento básico, atividade que também carece de licenciamento ambiental, conforme Resolução Conama nº 5, de 15 de junho de 1988.

Há casos específicos, como áreas que envolvem praias nas quais há desova de tartarugas marinhas, que necessitam de licença especial do Ibama (Res. Conama nº 10, de 24 de outubro de 1996, cujo art. 2º fixa onde se localizam essas áreas).

7. Regularização fundiária de interesse específico em assentamentos situados em áreas ambientais

Merece menção a questão de regularização fundiária de núcleos situados em áreas ambientais.

No âmbito federal, é a Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que dispõe sobre as competências para licenciamento ambiental, sendo dada competência ao Ibama para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades

com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, indicados no art. 4º da referida Resolução. Esse órgão pode delegar essa competência ao Estado (§ 2º do art. 4º).

Situando-se o terreno em mais de um município, ou em área que é considerada Unidade de Conservação estadual ou do DF (enumeradas no art. 1º da Lei nº 9.985/2000), entre elas, parque estadual, Área de Preservação Ambiental (APA), Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), ou se localizados em área de vegetação natural, Área de Preservação Permanente (APP), ou em áreas assim consideradas em legislação municipal, ou em áreas cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais município, é necessária a licença do órgão ambiental estadual, conforme art. 5º da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. O estado também poderá expedir licença ambiental em nome da União se assim lhe for delegado por instrumento legal ou convênio.

Observa-se que a licença estadual ou do Distrito Federal será expedida após o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento (parágrafo único do art. 5º da Res. nº 237/1997).

Como exemplo, citamos que a legislação estadual paulista prevê a competência do estado, pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb), órgão competente para licenças que envolvam atividades geradoras de poluição, como é o parcelamento do solo (Lei nº 997, de 31 de maio de 1976, regulamentada pelo Decreto nº 8.468, de 8 de setembro de 1976).

Em que pese a regularização fundiária não se adequar propriamente ao conceito de parcelamento do solo, pressupondo ter havido esse parcelamento e a ocupação dos lotes, sabe-se que nem sempre a regularização atinge todo o loteamento, sendo, muitas vezes, necessária a intervenção urbanística, a qual pode ocasionar impacto ambiental, visto necessitar de implantação de sistema viário adequado, infraestrutura básica (incluindo saneamento), equipamentos comunitários, atividades, enfim, que podem demandar intervenções com razoável impacto ambiental.

O registrador deve sempre ter em mente que, pelo princípio da segurança jurídica, deve exigir a licença do órgão ambiental estadual (em São Paulo é a Cetesb), ou a comprovação do convênio deste com o município, que tenha órgão ambiental capacitado. Caso o órgão estadual decline de sua competência, alegando não atuar em regularizações fundiárias, esse documento legitima a aprovação municipal, tanto na parte urbanística, quanto na ambiental, e o registro da regularização poderá ser efetuado.

Isso, também, evitará eventual embate com o Ministério Público, que tem interesse em ver exigidas as licenças ambientais.

7.1. Licenciamento para núcleo habitacional situado em APA

A Área de Preservação Ambiental (APA) é uma das modalidades de Unidades de Conservação (Lei Federal nº 9.985/2000) que deve ser criada por lei e, necessariamente, precisa ser regulamentada. Pode ser constituída em terras públicas ou privadas, podendo ser estabelecidas restrições de uso nas terras privadas.

A APA dispõe de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por outros, conforme se dispuser no regulamento da lei que a instituir. Quando uma APA estadual é criada, a lei determina a sua abrangência e o órgão que irá geri-la. Mas essa lei precisa de regulamentação.

Quando a APA já está regulamentada, qualquer aprovação demanda também o licenciamento do seu órgão gestor deliberativo.

7.2. Licenciamento de núcleo habitacional que abrange Área de Preservação Permanente

O projeto de regularização de interesse específico deve observar as restrições quanto à ocupação de área de preservação permanente previstas na legislação ambiental (§ 1º do art. 61 da Lei nº 11.977/2009).

Sabe-se que muitos assentamentos irregulares estão localizados em áreas de proteção ecológica, proteção a mananciais, mas principalmente em áreas de preservação permanente (margens de cursos d'água, morros etc.).

A legislação federal proíbe, até a edição da Lei nº 11.977/2009, qualquer tipo de regularização fundiária nessas áreas, mesmo consolidadas. Assim aborda o parágrafo 5º do art. 40 da Lei nº 6.766/1979. Essa proibição gerou muitos impasses, pois mesmo que a situação fosse irreversível, não se admitia a regularização. Contudo, o parágrafo 1º do art. 54 da Lei nº 11.977/2009 inovou ao permitir que o município, nas regularizações de interesse social, por decisão motivada, admita a regularização em áreas de preservação permanente ocupadas até 31 de dezembro de 2007, inseridas em área urbana consolidada, desde que esta intervenção implique melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. Todavia, essa permissão é apenas para aqueles municípios que possuem órgão ambiental capacitado (§ 2º do art. 53). Àqueles que não o possuem, essa licença deve ser dada pelo Estado (§ 3º do art. 54).

Mas essa exceção é somente para as regularizações de interesse social, não havendo previsão para sua aplicação nas de interesse específico. Todavia, tratando-se de competência concorrente, nada impede que o Estado complete a legislação federal, normatizando as regularizações fundiárias de interesse específico, estabelecendo limites, permitindo as licenças. Mas, enquanto isso não for feito, continua sem possibilidade a regularização de interesse específico em área de APP.



Palestrante Maria do Carmo de Rezende, mediador Francisco Rezende e debatedor Renatos Góes

Evidentemente, não se pode considerar que um assentamento irregular que possua pequenas intervenções ou algumas diminutas edificações em APP, de pouco ou nenhum impacto ambiental, não possa ser regularizado. Essas situações merecem ser estudadas de forma diferenciada e, havendo aprovação do órgão ambiental estadual, ou do municipal, que possua competência para licenciamento ambiental, a regularização poderá ser feita.

Nessa hipótese, a autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais (§ 2º do art. 61), definindo as medidas de mitigação ambiental e de compensação eventualmente exigidas (art. 62, IV).

7.3. Conclusões sobre o licenciamento ambiental

a) basta a aprovação municipal naqueles municípios que possuem Conselho de Meio Ambiente criado por lei com caráter deliberativo e participação social, e que possua, em seus quadros ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados, com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental; e, ainda, que tenham recebido, por lei estadual ou convênio, delegação do estado (em São Paulo é da Cetesb ou do Comitê Cidade Legal) para o licenciamento ambiental;

b) os municípios que não preenchem os requisitos acima deverão providenciar o licenciamento ambiental junto ao órgão estadual competente (em São Paulo é a Cetesb ou Comitê do Programa Cidade Legal);

d) se o núcleo habitacional estiver situado em APA devidamente regulamentada, é necessário, também, o licenciamento do seu órgão gestor deliberativo;

e) se houver interesses ambientais regionais ou nacionais envolvidos, deve haver licença do Ibama;

f) o projeto deverá observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental (§ 1º do art. 61 da Lei nº 11.977/2009). Contudo, pequenas intervenções, desde que devidamente licenciadas, poderão ser aceitas.

g) a autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente (§ 2º do art.61).

h) a autoridade licenciadora deverá definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação (art. 62): I – do sistema viário; II – da infraestrutura básica; III – dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária; IV – das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas.

i) a critério da autoridade licenciadora, as responsabilidades previstas acima poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico, com base na análise de, pelo menos, 2 (dois) aspectos: I – os investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários já realizados pelos moradores; e II – o poder aquisitivo da população a ser beneficiada (§ 1º do art. 62).

j) as medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inc. IV do *caput* do art. 62 deverão integrar termo de compromisso, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental, ao qual se garantirá força de título executivo extrajudicial (§ 2º do art. 62).

8. Etapas da regularização

De acordo com o art. 46, a regularização fundiária consiste

no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Pela disposição acima, constata-se que a regularização fundiária possui dois objetivos:

- 1) a regularização do assentamento irregular, com a aprovação do projeto (regularização urbanística) e seu posterior registro, com o qual nascem as unidades habitacionais, sendo que cada uma receberá uma matrícula própria (regularização jurídica);
- 2) a titulação dos ocupantes, que significa a outorga de título que possibilite ao ocupante obter a propriedade do imóvel (regularização jurídica da propriedade).

Somente ao atingir esses dois objetivos é que se cumprem as finalidades da regularização fundiária, garantindo-se o “direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Não basta, portanto, apenas a regularização do parcelamento do solo no qual houve o assentamento se não for possível dar título aos ocupantes ou possibilitar o registro daqueles que já existem, tais como escrituras, contratos de promessa de compra e venda, cessões, promessa de cessões etc.

Esses dois objetivos se transformam em duas etapas: a primeira se refere à regularização urbanística com a aprovação do parcelamento do solo; e a segunda trata da regularização jurídica da situação registral desse parcelamento e do registro dos títulos dos ocupantes ou adquirentes de lotes.

8.1. Possibilidade de extensão, à regularização de interesse específico, dos institutos da demarcação urbanística, legitimação de posse e usucapião extrajudicial: uma leitura da Lei nº 11.977/2009 à luz dos princípios constitucionais

A Lei nº 11.977/2009 previu novos institutos (demarcação urbanística, legitimação de posse, usucapião extrajudicial) que visam não só à regularização do parcelamento do solo, mas também à titulação dos ocupantes, simplificando o processo, dando-lhe celeridade e segurança.

Contudo, em uma simples leitura, ou utilizando-se apenas a interpretação literal ou gramatical dessas disposições legais, é possível concluir que esses institutos podem ser aplicados

apenas na regularização de interesse social. Isso porque o procedimento de demarcação urbanística está disposto na seção II, destinada somente àquela modalidade de regularização, enquanto as disposições sobre regularização fundiária de interesse específico estão na seção III, não havendo nesta última nenhuma norma que autorize a utilização daqueles institutos.

A cartilha sobre regularização fundiária que foi distribuída pelo Ministério das Cidades, em 2010, apesar de apontar que a irregularidade fundiária não se restringe aos assentamentos populares, existindo também bairros e loteamentos formados por famílias de média e alta renda que se encontram fora das leis, traz orientação no seguinte sentido:¹³

A regularização fundiária de interesse específico é toda aquela em que não está caracterizado o interesse social, nos termos da Lei 11.977/2009, e, como tal, não pode se utilizar dos instrumentos e mecanismos definidos especificamente para os casos de regularização fundiária de interesse social, como a demarcação urbanística, a legitimação de posse e a regularização fundiária em áreas de preservação permanente.

E explica da seguinte forma a razão dessa diferenciação:

No caso dos assentamentos populares, os moradores foram obrigados a viver num bairro irregular por falta de alternativa legal de moradia. Nos demais, **houve a opção por construir suas casas nos loteamentos e condomínios irregulares, apesar de terem condições financeiras para adquirir uma residência legalizada.** Para que se tenha um ordenamento legal que compreenda toda a cidade, é necessário regularizar esses dois tipos de situação, mas as condições e instrumentos devem ser diferenciados¹⁴ (Grifo nosso).

Não nos parece, porém, que esta é a realidade, ou seja, que a classe média brasileira tenha construído a sua moradia em loteamento irregular por simples opção.

Assim, será esta a leitura correta que devemos fazer da lei? Será que não devemos fazer uma exegese sob o foco dos princípios constitucionais que devem irradiar em todo o nosso ordenamento jurídico?

É certo que os loteamentos destinados às classes média e alta, de maneira geral, não foram ocupados por simples invasão ou apossamento, mas, ao contrário, normalmente provêm de um loteamento irregular ou clandestino. Ou seja, em tese, há a figura de um parcelador, que é o proprietário do terreno, que alienou seu imóvel com base em uma planta, mesmo que particular. Existem títulos outorgados, mesmo que

13. BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília: Secretaria Nacional da Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010, p. 27.

14. Idem, p. 12.

precários; o que não existe é a formalização do parcelamento e a possibilidade de registro desses títulos.

Contudo, são tantas as possibilidades da origem da informalidade que fica difícil, em alguns casos, a regularização, se não for possível, por exemplo, utilizar-se da demarcação urbanística para identificar e demarcar o imóvel ocupado.

Pode ocorrer, ainda, de o ocupante não possuir título registrável. Se não for possível a utilização dos institutos da legitimação de posse e usucapião extrajudicial, como será solucionada a questão da titulação nos núcleos habitacionais na regularização de interesse específico? Regulariza-se apenas o parcelamento do solo?

É de se ressaltar que uma comissão de especialistas formada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República definiu que a nova classe média é integrada pelos indivíduos que vivem em famílias com renda *per capita* (somando-se a renda familiar e dividindo-a pelo número de pessoas que compõem a família) entre R\$ 291,00 e R\$ 1.019,00.¹⁵

Dentro dessa definição, a comissão dividiu a classe média em três grupos: a baixa classe média, composta por pessoas com renda familiar *per capita* entre R\$ 291,00 e R\$ 441,00; a média classe média, com renda compreendida entre R\$ 441,00 e R\$ 641,00; e a alta classe média, com renda superior a R\$ 641,00 e inferior a R\$ 1.019,00. Essa mesma comissão concluiu que a classe média do País representa mais da metade da população.

Sendo assim, questiona-se: uma família de classe média baixa com quatro componentes, que possua renda total mensal de R\$ 1.164,00, não tem direito a ter a sua moradia inteiramente regularizada, aí incluindo o parcelamento do solo e o seu título de propriedade?

Se a classe média brasileira representa mais da metade da população e se a regularização de interesse específico é destinada a ela, por que todos os mecanismos e instrumentos da regularização fundiária de interesse social não podem ser utilizados também naquela modalidade?

O direito à regularização não pode estar restrito à camada da população de renda mais baixa. Também o cidadão de renda média ou alta que, por falta de cautela ou desconhecimento, acabou por adquirir lote em parcelamento irregular ou clandestino tem direito a ver sua situação regularizada e ver seu direito de propriedade protegido.

O fato de alguém possuir renda acima daquela que o enquadra como de *baixa renda* não é sinônimo de que possui o discernimento necessário para entender que o imóvel que adqui-

riu não está regularizado. E muito menos que tem condição financeira de compartilhar as despesas da regularização do parcelamento do solo e todas as consequências e as responsabilidades pela aprovação de projeto, implantação de infraestrutura e outras, indispensáveis a uma completa regularização.

Para discorrer sobre esse tema, primeiro é necessário que se estabeleça uma linha de raciocínio interpretando a lei de acordo com a Constituição.

Vamos partir dos fundamentos da República, estabelecidos no art. 1º da Carta Magna, entre os quais o da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, conforme art. 3º da Constituição da República: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A Constituição assegura, ainda, a todos os cidadãos, alguns direitos fundamentais estabelecidos no art. 5º, entre eles o direito de propriedade, estabelecendo que esta deve atender à sua função social. E o art. 6º, que garante o direito social à moradia. Não há dúvida de que o estado deve ser um meio para a concretização desses direitos.

A teoria da indivisibilidade dos direitos fundamentais se baseia no pressuposto de que todos esses direitos se interligam e dependem uns dos outros. Assim, qualquer cidadão para exercer plenamente seus direitos políticos e sociais deve dispor de trabalho, moradia e alimentação.

A construção de uma sociedade livre, justa e solidária passa necessariamente pela concretização dos direitos fundamentais. Nesse aspecto, a regularização fundiária contribui para que se alcance parte dos direitos sociais, em especial o da moradia digna.

Objetiva-se, ainda, a redução das desigualdades sociais e regionais e a erradicação da pobreza e da marginalização; e a regularização fundiária também atinge esses objetivos na medida em que tem como consequência a reconstrução dos espaços urbanos de acordo com as diretrizes urbanísticas e ambientais previstas na Carta Magna.

Sabemos, também, que os princípios constitucionais traduzem-se na razão de todas as normas serem infraconstitucionais, mormente o princípio da dignidade humana que tem como bastão o princípio da igualdade, ou isonomia, ou equidade. Esse princípio está consagrado não apenas no seu art. 5º, mas espalhado, ainda que implicitamente, em todo o texto da Carta Magna e seu efeito se dissemina por toda a legislação pátria.

15. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-05-29/nova-classe-media-brasileira-tem-renda-entre-r-291-e-r-1019-familiar-capita-define-governo>>. Acesso em: 25 de set. de 2012.

Sendo assim, não há como interpretar a legislação infraconstitucional sem ter por base esses princípios constitucionais e os objetivos da República.

Nessa direção, a Lei nº 11.977/2009 teve como uma de suas finalidades concretizar os objetivos e os direitos da Constituição da República, mediante a normatização da regularização fundiária de todos os assentamentos irregulares, visando a efetivar o direito social à moradia e à dignidade da pessoa humana.

Em sua definição, o art. 46 preceitua que

a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Esse artigo inicia o capítulo da regularização fundiária e traduz seus objetivos: 1) regularização de assentamentos irregulares; 2) a titulação dos ocupantes. Assim, não basta que as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais regularizem o assentamento, ou seja, o parcelamento do solo, se não atingirem também o objetivo de titular seus ocupantes.

E a finalidade? É concretizar os princípios constitucionais de dignidade da pessoa humana, do direito à moradia, formalizando a propriedade, dando segurança jurídica aos ocupantes e adquirentes.

Mas, se é assim, por que apenas a população de baixa renda tem esse direito? Por que a classe média, que representa mais da metade da população, também não pode ter garantida a titulação?

Destarte, sob a luz dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana, não é possível interpretar a legislação apenas em sua literalidade e excluir a possibilidade dos beneficiários da regularização de interesse específico de também se utilizarem dos mecanismos ali criados para solucionar a regularização de interesse social.

O abraço a uma exegese eminentemente literal e gramatical do texto legal implica ignorar a plenitude inter-relacional do Direito. Ou seja, o princípio da dignidade da pessoa humana, da igualdade, deve ser transportado para a legislação infraconstitucional.

A postura extremamente positivista e acrílica de interpretação dos textos legais tem sido combatida e substituída por uma interpretação holística, voltada para a totalidade e a unissonidade do Direito.

A lei interpretada em si mesmo torna-se arcaica e inaplicável. Nesse ponto, exalta-se a Teoria Tridimensional do Direito,

proposta por Miguel Reale, pela qual a lei só será eficiente se aplicada em respeito aos valores da coletividade a qual se aplica.

Um Estado Democrático de Direito, em qualquer de seus ramos, rege-se pelos princípios e fundamentos consagrados na Constituição da República. A dignidade humana é um dos princípios fundamentais da República e, por isso, todas as normas infraconstitucionais têm de estar apoiadas neste princípio, sem a necessidade de que todo diploma legal o traga expressamente, bastando, portanto, que ele ali se instale de modo implícito e tácito ou ainda, sob outra designação.

Deixar que a regularização fundiária de interesse específico envolva só a legalização do assentamento é deixá-la manca. Faltar-lhe-á o objetivo final, que é a concreta titulação dos ocupantes. Dar título de propriedade àquele que ocupa o imóvel, que ali edificou sua casa, que ali empregou seu capital, deve ser sempre o objetivo final de qualquer tipo de regularização. Fazer com que aquele que não possui título vá ao judiciário para conseguir por usucapião a propriedade de um bem cujo parcelamento do solo foi regularizado é vendar os olhos para as finalidades principais da regularização.

Todas as modalidades de regularização devem atingir os objetivos e sua finalidade e cumprir os princípios constitucionais. Por essa razão, todos os beneficiados, se não tiverem título, devem receber adequada titulação que lhe assegure o direito de habitar o espaço ocupado para viver com segurança.

Não há dúvidas de que a Lei nº 11.977/2009 trouxe uma nova ordem jurídica no campo da regularização fundiária, que teve por objetivo remover os obstáculos e as deficiências existentes na legislação e nas disposições normativas em vigor, que vinham se mostrando insuficientes para cuidar desse problema que possui amplitude nacional.

E foi para isso que introduziu em nosso ordenamento jurídico mecanismos já mencionados que visam a simplificar e a acelerar o procedimento. Assim, todas as demais disposições legais vigentes que forem incompatíveis com ela ficam afastadas, conforme norma do art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Tanto que as disposições da Lei nº 11.977/2009 são eficazes mesmo que não haja prévia legislação municipal a respeito (art. 49, parágrafo único).

Isso demonstra que as alterações da Lei nº 11.977/2009 são estruturais, mas somente atingirão o êxito se os operadores do Direito empregarem-nas com despreendimento dos conceitos antigos e com a real vontade de regularizar os milhares de assentamentos irregulares em todo o País.¹⁶

16. Nesse sentido, o que foi decidido pelo Conselho Superior da Magistratura de São Paulo na Apelação Cível nº 3529.65.2011.8.26.0576, publicada no DJE de 25 de maio de 2012.

Se a Constituição da República garante o direito à propriedade e à moradia, a regularização fundiária é um dos mecanismos para a consecução desses objetivos.

Todas as modalidades de regularização fundiária pressupõem a existência de um assentamento irregular, utilizado predominantemente para fins de moradia, conforme define o art. 47, VI. Basta, portanto, que haja a ocupação em um parcelamento informal ou irregular para que seja possível a implementação da regularização fundiária. Observa-se que o art. 46 fala em “ocupação” e não em “posse”, visto que visa a tutelar e a regularizar o lugar em que a pessoa habita, mora, reside, e não apenas aquele do qual tem posse, pois nem sempre se reside neste.

O direito à regularização fundiária não é somente dos meros possuidores, mas de todos que ocupam um espaço e nele têm a sua moradia, mesmo que já possuam alguma espécie de título, como contrato de promessa de compra e venda ou título de domínio de fração ideal não localizada. E esse direito não pode ser destinado a somente uma camada da população, sob pena de ferir a isonomia.

Esse direito também não pode ser pela metade, ou seja, apenas de regularização do parcelamento do solo sem que alcance o objetivo de titular os ocupantes.

O fato de, em princípio, os beneficiários da regularização de interesse específico não serem de baixa renda, não pode ser uma razão para deixar os seus ocupantes sem o direito aos mecanismos de titulação existentes na lei, condenando-os a conseguir de outras maneiras o título de propriedade, muitas vezes mediante longa e onerosa via judicial por adjudicação compulsória ou usucapião.

Logo, deixar de titular os ocupantes de assentamentos qualificados como regularização de interesse específico sob o argumento de que a legislação criou mecanismos apenas para a regularização de interesse social fere a isonomia e os princípios que fundamentam a regularização fundiária.

Podemos dizer que cabe nessa interpretação a aplicação da conhecida fórmula jurídica romana, segundo a qual “onde há a mesma razão, aplica-se o mesmo direito” (*ubi eadem ratio, ibi eadem jus*).

Devemos, por isso, enfrentar todas as modalidades de regularização de modo único, global e planejado.

Seguindo essas diretrizes, a Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo, estudando a questão, partindo dessas premissas inovadoras e da necessidade de unificar os procedimentos por meio dos quais os oficiais de Registro de Imóveis processarão as diversas hipóteses de regularização fundiária, editou o Provimento nº 18/2012, em vigor desde julho de 2012, que procurou extrair o máximo de efetividade da Lei nº 11.977/2009 com o intuito de resolver a até então insolúvel questão dos as-

“A construção de uma sociedade livre, justa e solidária passa necessariamente pela concretização dos direitos fundamentais. Nesse aspecto, a regularização fundiária contribui para que se alcance parte dos direitos sociais, em especial o da moradia digna.”

sentamentos irregulares. Para tanto, preferiu-se a interpretação teleológica à literal.

Assim, estendeu-se à regularização fundiária de interesse específico todos os institutos de interesse social existentes na Lei nº 11.977/2009, tais como a demarcação urbanística, a legitimação de posse, o usucapião administrativo.

Nessa direção, foi estabelecido que o procedimento de registro do projeto de regularização fundiária de interesse social ou específico é uno e deve observar o disposto na Lei nº 11.977/2009, no Capítulo XII, do Título V, da Lei nº 6.015/1973 e nas normas técnicas daquela subseção, cabendo ao oficial do Registro de Imóveis a realização do controle de legalidade meramente formal acerca das aprovações dos órgãos competentes.

Ressalte-se que, em se tratando de regularização de interesse específico, a área ocupada (lote) usualmente é superior a 250 m². Nesse caso, tanto a Lei nº 11.977/2009, no parágrafo 3º do art. 60, quanto o subitem 242.3 das Normas de Serviço paulista (Prov. nº 18/2012) determinam que, caso seja outorgado o título de legitimação de posse, o prazo para requerimento da conversão desse título em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião.

Dessa forma, no âmbito do Estado de São Paulo, restou solucionada essa questão, com a possibilidade de utilização de todos os mecanismos da regularização fundiária de interesse social – demarcação urbanística, legitimação de posse e usucapião extrajudicial –, também na regularização de interesse específico.

Contudo, como resolver a questão nos outros estados que não contam com normas das Corregedorias Estaduais no mesmo sentido? É provável que com o decurso do tempo esta inovação seja seguida por outros estados cujas Corregedorias devem também editar normas no mesmo sentido.

9. Modalidades de regularização de interesse específico

Há dois modos de se fazer a regularização fundiária de interesse específico: 1) como parcelamento do solo; ou 2) como condomínio edilício, dependendo, é claro, da natureza e do histórico da ocupação.



Maria do Carmo de Rezende: “o direito à regularização fundiária não é somente dos meros possuidores, mas de todos que nele têm moradia”

Já foi dito que a regularização de interesse específico está direcionada, basicamente, embora não exclusivamente, aos assentamentos que têm origem em parcelamentos do solo irregulares ou clandestinos implantados após a Lei nº 6.766/1979. Assim, na maioria dos casos, há a figura do loteador e uma planta sobre a qual foram feitas as alienações.

Normalmente há, também, títulos outorgados, mesmo que precários, tais como compromissos de compra e venda, cessões de direitos, promessa de cessões. Contudo, como o parcelamento é informal, ou seja, está na ilegalidade, podem ocorrer casos em que a cadeia de titularidade se perdeu e o atual ocupante não tem título que possa ser aproveitado para fins de registro, após a regularização do parcelamento do solo.

Há, ainda, as ocupações que se originaram nas alienações de frações ideais, aceitas durante muitos anos e só posteriormente proibidas.

Nessas hipóteses é que se defende a tese pela possibilidade de utilização dos institutos da demarcação urbanística, legitimação de posse e usucapião extrajudicial, pois esses mecanismos serão necessários para a completa solução da irregularidade.

Exemplificando, imaginemos um loteamento que não possui registro, cuja venda de lotes foi feita na década de 1980, ou seja, há mais de trinta anos, por compromissos ou até mesmo mediante escritura de compra e venda de lotes. É evidente que a regularização do parcelamento do solo irá propiciar àqueles ocupantes que possuem título a possibilidade de registrá-los. Mas, como o empreendimento possui mais de 30 anos, mesmo que o loteador tenha outorgado títulos no início das

alienações, ao longo dos anos, como esses não podiam ser registrados, as vendas subsequentes podem ter ficado menos formais. Nessa direção, é possível que haja documentos precaríssimos, como simples recibo, cessão de posse, cessão de herança, enfim, existem inúmeras hipóteses nas quais a cadeia de títulos pode ter se perdido.

Caso a figura do loteador ainda exista, ou se ele está sofrendo uma ação civil pública, ou, ainda, se irá assumir contrapartidas exigidas pelo poder público, é possível que ele mesmo outorgue títulos àqueles ocupantes que ainda não possuem, mas e se ele não existe mais? Se for falecido, se for uma empresa falida ou encerrada?

Existem várias hipóteses em que a ocupação, embora não seja por população de baixa renda, somente conseguirá ser solucionada se houver a possibilidade de utilização de todos os mecanismos da Lei nº 11.977/2009.

É evidente que isso não significa que não possa haver diferenças em alguns pontos ou exigências na aprovação do projeto, que podem ser aceitas com tranquilidade. Assim, na regularização de interesse específico, há limitações; dessa maneira, como não é aceita a ocupação em áreas de preservação permanente, há previsão possibilitando que a implementação do sistema viário, a infraestrutura básica e os equipamentos comunitários possam ser compartilhados, inclusive com os beneficiários, cabendo às autoridades responsáveis pelas licenças urbanísticas e ambiental definir as responsabilidades. Além disso, o poder público pode exigir contrapartidas e compensações, que deverão ser previstas em norma municipal e integrar, no caso concreto, termo de compromisso firmado perante as autoridades responsáveis pelo licenciamento, com forma de título executivo extrajudicial.

Essas disposições, contudo, não chegam a ferir o princípio da igualdade ou da isonomia, visto que o objetivo final e a possibilidade de outorga de títulos aos ocupantes, uma das finalidades da regularização fundiária, restarão preservados.

10. Regularização do parcelamento do solo

A regularização do parcelamento do solo se opera em duas etapas, a primeira consiste na aprovação do projeto de regularização e a segunda, no seu registro.

10.1. Aprovação do projeto

Nessa primeira etapa, é feito o levantamento da área ocupada, se ainda não existir, e aprovado o projeto. Esse projeto deve conter os elementos indicados no art. 51 da Lei nº 11.977/2009, devendo definir, no mínimo, os seguintes:

- I – as áreas ou os lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;
- II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;
- III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;
- IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766/1979;¹⁷ e
- V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

O projeto deve ser elaborado de acordo com a legislação municipal, se houver, e, se não houver, caberá ao município definir os requisitos para a sua elaboração, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados (§ 2º do art. 51).

Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente a 8 de julho de 2009 (data da publicação da Lei nº 11.977/2009), o município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área

17. Lei nº 6.766/1979 – “Art. 3º – Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo: I – em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; II – em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; III – em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; IV – em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; V – em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção”.

mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano (art. 52).

O projeto deverá observar, ainda, as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanente e demais disposições previstas na legislação ambiental (§ 1º do art. 61 da Lei nº 11.977/2009), sendo que a autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente (§ 2º do art. 61) e deverá definir as responsabilidades relativas à implantação: I – do sistema viário; II – da infraestrutura básica; III – dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária; IV – das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas (art. 62).

As medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas na forma do inc. IV do *caput* do art. 62 deverão integrar termo de compromisso, firmado perante as autoridades responsáveis pela emissão das licenças urbanística e ambiental (§ 2º do art. 62).

O projeto deve obter a aprovação urbanística e ambiental. (art. 61 da Lei nº 11.977/2009).

Aprovado o projeto, este será levado ao Registro de Imóveis.

10.2. Registro do projeto de regularização

Conforme art. 65 da Lei nº 11.977/2009, o projeto será apresentado ao Registro de Imóveis com o requerimento feito por um dos legitimados (art. 50), acompanhado de:

- a) certidão atualizada da matrícula;
- b) projeto de regularização aprovado (licença urbanística), acompanhado da licença ambiental (fornecida pelo órgão estadual competente ou pelo Conselho de Meio Ambiente Municipal, se este tiver delegação ou convênio com o estado);
- c) a planta, assinada pelo profissional habilitado, deve conter as subdivisões das quadras, as dimensões e a numeração de lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica;
- d) quadro indicativo das áreas ocupadas pelos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica;
- e) memorial descritivo da gleba, dos lotes, dos bens públicos e das demais áreas;
- f) auto de regularização municipal ou documento equivalente;
- g) nos casos das pessoas jurídicas relacionadas no inc. II do art. 50, certidão atualizada de seus atos constitutivos que demonstrem sua legitimidade para promover a regularização fundiária;

h) ART ou RRT do profissional que fez o projeto, devidamente quitada; dispensam-se esses documentos quando o responsável técnico for servidor ou empregado público (art. 288-C da Lei nº 6.015/1973);

i) certidão de lançamento fiscal dos lotes;

j) Tratando-se de projeto aprovado na modalidade de condomínio edilício, deve ser apresentada, ainda, a instituição e a convenção de condomínio, atendendo às disposições do art. 1.332 do Código Civil, identificando as unidades autônomas, as áreas comuns e as frações ideais das unidades autônomas sobre as áreas comuns.

Observações e procedimento:

O registro independe do atendimento dos requisitos da Lei nº 6.766/1979, ou seja, não deve ser exigida a documentação prevista no art. 18, tais como certidões etc. (parte final do art. 64 c/c parágrafo único do art. 65 da Lei nº 11.977/2009).

O terreno a ser regularizado deve corresponder ao matriculado. Se sua área, limites e confrontações não coincidir com o que está na matrícula, é necessária a prévia retificação nos termos do art. 213 da LRP (independe de retificação apenas a regularização de interesse social e a do art. 71 da Lei nº 11.977/2009, conforme incs. I e V, do § 11, do art. 213 da LRP) .

Será aberta matrícula para a área a ser regularizada, se ainda não houver, e registrado o parcelamento (art. 66, I, da Lei nº 11.977/2009, e art. 288-A, I e II, da LRP).

Serão abertas matrículas para todas as parcelas que resultarem da regularização fundiária (art. 66, II, da Lei nº 11.977/2009, e art. 288-A, III, da LRP), tais como matrículas para todos os lotes, chácaras etc., bem como das áreas públicas.

Nota: embora as disposições acima falem em abertura de ofício de matrícula para as áreas públicas, entendemos desnecessário exigir levantamento completo do arruamento e da abertura de matrícula para as ruas, pois esse procedimento pode onerar demais o procedimento, dependendo da extensão da área a ser regularizada. O comando legal certamente é destinado à abertura de matrículas para as áreas institucionais e verdes.¹⁸

As matrículas das áreas destinadas a uso público deverão ser abertas, com averbação das respectivas destinações e, se for o caso, das limitações adminis-

trativas e das restrições convencionais ou legais (art. 67 da Lei nº 11.977/2009 e § 2º do art. 288-A da LRP).

As matrículas dos lotes devem ser abertas em nome dos proprietários da gleba original, nas quais também serão averbadas as limitações administrativas e as restrições urbanísticas ou ambientais existentes que tenham constado dos projetos aprovados e dos licenciamentos.

Na hipótese da regularização fundiária implementada por etapas, o registro será feito com base em planta e memorial descritivo referentes à totalidade da área objeto de regularização, que especifiquem as porções ainda não regularizadas (art. 288-B da LRP).

Nota: entendemos que essa exigência visa ao controle qualitativo da gleba para evitar sobreposições futuras. Nesse caso, a planta da área total pode conter apenas o perímetro total da gleba e indicar a “ilha” que será regularizada. Exigir mais do que isso significa onerar os beneficiários, inviabilizando a regularização.

As matrículas devem ser abertas somente em relação ao terreno, sem a descrição das edificações existentes, pois, para a inclusão de construções, são necessárias a certidão de habite-se, o alvará de conservação ou outro documento equivalente expedido pela prefeitura municipal, bem como a CND do INSS das edificações que não se enquadrarem nas hipóteses de isenção da legislação previdenciária. Na hipótese de regularização fundiária de interesse social, há expressa dispensa da CND do INSS no art. 47, § 6º, alínea “e”, da Lei nº 8.212/1991, o que não ocorre com a regularização de interesse específico.

A documentação deve ser autuada, assim como é feito nos memoriais de loteamentos e incorporação imobiliária, o que facilitará o manuseio e a consulta ao processo.

A isenção de emolumentos prevista no art. 68 da Lei nº 11.977/2009 não incide sobre os atos registrais da regularização fundiária de interesse específico, exceto se houver na legislação estadual regra específica determinando a gratuidade. Os emolumentos têm natureza de taxa, conforme entendimento jurisprudencial consolidado (STF, ADI 1378MC-ES, Rel. min. Celso de Mello, j. 30/11/1995). Em razão disso, toda interpretação deve receber exegese estrita, conforme regra de hermenêutica determinada pelo art. 111, inc. II, do Código Tributário Nacional. Assim, como a Lei nº 11.977/2009 apenas isentou de emolumentos os registros pertinentes à regularização de interesse social, nesse campo, não cabe interpretação extensiva às demais modalidades.

18. Nesse sentido também é o entendimento de Henrique Ferraz (Op. cit., p. 19).

11. Registro dos títulos

Os registros dos títulos dos ocupantes dependem da modalidade escolhida pela regularização, se parcelamento do solo ou condomínio edilício.

11.1. Titulação na modalidade de parcelamento do solo

Conforme já mencionado, em princípio, na regularização fundiária de interesse específico, os adquirentes de lotes possuem algum título, ou seja, promessa de compra e venda, cessão ou promessa de cessão.

Nesse caso, é possível aplicar-se o art. 41 da Lei nº 6.766/1979 c/c § 6º do art. 26 da mesma Lei, registrando-se os títulos relativos às promessas de compra e venda, às cessões de direitos, à promessa de cessão, que eventualmente os ocupantes possuam, desde que estes títulos tenham origem no loteador do imóvel ou proprietário do terreno.

Isso porque os dispositivos dos arts. 38 a 44 da Lei nº 6.766/1979 não foram revogados pela Lei nº 11.977/2009, sendo possível um diálogo entre essas duas fontes. Assim, é possível aplicar-se o art. 41 da Lei nº 6.766/1979.

Não se deve esquecer de que cada regularização de interesse específico deve ser analisada e estudada individualmente, pois cada caso é único e terá, certamente, as suas particularidades. Compete ao oficial de Registro de Imóveis orientar os demais atores (município, beneficiários, outros legitimados etc.) quanto à regularização da situação dominial.

É preciso ter em mente que o espírito da Lei nº 11.977/2009 é no sentido de facilitar as regularizações de parcelamento do solo e a titulação de seus ocupantes. Se há um mecanismo que pode ser utilizado, mesmo que buscado em outra legislação, devemos utilizá-lo.

E o art. 41 da Lei nº 6.766/1979, por sua topografia, pode ser utilizado isoladamente, como regra autônoma, não aplicável somente aos casos de regularização de parcelamento do solo previstos nos arts. 38 a 40. Assim, os legitimados indicados no art. 50 da Lei nº 11.977/2009 podem requerer o registro da regularização de interesse específico com base naquela legislação, em relação ao parcelamento do solo; e, após, os ocupantes (adquirentes de lotes) que tiverem título (compromisso de compra e venda, cessão de direitos e promessa de cessão) poderão requerer a aplicação do art. 41 da Lei nº 6.766/1979 c/c § 6º do art. 26 da mesma Lei.

Nesse passo, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro de propriedade do lote adquirido, valendo, para tanto, o compromisso de venda e compra devidamente firmado. Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhados da respectiva prova de quitação.

A prova de quitação dar-se-á por meio de declaração escrita ou recibo assinado pelo loteador, com firma reconhecida, ou com a apresentação da quitação da última parcela do preço avençado.

Caso não consigam comprovar a quitação, poderão primeiro registrar o título e, em seguida, tentar essa prova em juízo. Poderão, ainda, obter a propriedade mediante ação de adjudicação compulsória ou outorga de escritura contra o parce-lador.

Nos casos em que a regularização for promovida pelo poder público e os ocupantes não tiverem títulos hábeis a serem registrados, aquele poderá conceder títulos de legitimação de posse.

Nessa hipótese, o detentor do título de legitimação de posse, após 5 anos de seu registro, poderá requerer ao oficial de Registro de Imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista a aquisição por usucapião nos termos do art. 183 da Constituição Federal. No caso de área urbana de mais de 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), o prazo para requerimento da conversão do título de legitimação de posse em propriedade será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião (§ 3º do art. 60).

Os adquirentes de lotes, se ainda estiverem pagando prestações referentes à aquisição dos lotes, poderão suspender os pagamentos que estão sendo efetuados ao loteador faltoso, bem como o município poderá obter, judicialmente, o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou o desmembramento (§ 1º do art. 40 da Lei nº 6.766/1979).

Também estão na Lei nº 6.766/1979 as previsões para que o município possa exigir do loteador as importâncias despendidas para regularizar o loteamento, inclusive na hipótese de ainda haver prestações a receber, caso em que ela poderá receber tais prestações, até o valor devido.

Assim, naqueles assentamentos cujas ocupações iniciaram-se com planta de loteamento ou desmembramento do solo, aprovada ou não, certamente a regularização dar-se-á nessa modalidade.

Visualizam-se as seguintes hipóteses para a titulação dos ocupantes após a aprovação e o registro do projeto de regularização nas modalidades de loteamento ou desmembramento:

- 1) Parcelamento irregular ou clandestino, integralmente alienado a terceiros, regularizado pelo município, com participação dos beneficiários:
 - a) possível utilizar-se do art. 41 da Lei nº 6.766/1979, com averbação do compromisso,

cessões e promessas de cessões, padronizados ou não, que, se estiverem quitados, permitirão a transmissão da propriedade.

- b) caso não haja quitação, poderão esses títulos serem registrados, podendo o interessado perquirir judicialmente a transmissão da propriedade, mediante ação de outorga de escritura ou adjudicação compulsória;
- c) a prova de quitação, se não houver, poderá ser conseguida em juízo;
- d) caso o título de transmissão ou os documentos de quitação ostentem imperfeições ou desajustes no que diz respeito aos aspectos ligados à especialidade registrária, poderá o interessado requerer sua validação ao juiz corregedor permanente para habilitá-lo ao registro;
- e) para a validação do título de transmissão, o interessado poderá produzir prova documental ou técnica, notificando, se for o caso, o titular do domínio ou o empreendedor;
- f) nos Estados que possuam normas a respeito, é possível estender os institutos da regularização de interesse social para a de interesse específico com utilização da demarcação urbanística, legitimação de posse, cujo termo deve ser expedido pelo município;
- g) utilizando-se dos institutos da legitimação de posse e usucapião administrativo, deve-se atentar para os prazos, visto que nos imóveis com menos de 250 m² o prazo para requerimento da conversão do título em propriedade será de 5 anos, e naqueles com mais de 250 m², o prazo será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião, conforme determina o art. 60.

Nota: nos casos em que o projeto de regularização corresponda exatamente a uma planta aprovada, mas não registrada, a demarcação servirá para identificar o perímetro da área ocupada, definir seus limites e identificar os ocupantes.

- 2) Parcelamento parcialmente alienado e ocupado: a regularização pode ser feita por etapas, em quadras isoladas, ou somente com referência aos imóveis ocupados. Nessa hipótese, o município pode requerer a abertura de matrícula das áreas públicas, na forma do art. 195-A da Lei nº 6.015/1973 e promover a regularização das parcelas ocupadas.

- 3) Se o parcelador tiver sido notificado para promover a regularização ou estiver sofrendo ação civil pública no intuito de forçá-lo a regularizar ou titular os ocupantes, ou ainda tiver assinado um TAC se comprometendo a fazer a titulação, a regularização poderá envolver todo o loteamento.

a) o município poderá exigir uma contrapartida, com acréscimo de áreas públicas, ou outros benefícios que entender cabível;

b) os que tiverem contratos de promessa (padronizados ou não) e suas cessões de direitos quitados poderão se utilizar do art. 41 da Lei nº 6.766/1979;

c) os que não tiverem título registrável poderão obter escritura direta do parcelador, após a regularização.

11.2. Titulação nos terrenos alienados sob a forma de frações ideais

A Lei nº 11.977/2009 tem por finalidade regularizar não só as ocupações que se deram sob a forma de parcelamento do solo (loteamento ou desmembramento), mas também aquelas que se deram sob a forma de condomínio, ou seja, mediante alienações de frações ideais, conforme autoriza o art. 64 c/c 65, inc. III, da Lei nº 11.977/2009.

Assim, aquele que possui uma fração ideal, mas ocupa área certa e delimitada também tem direito à regularização fundiária.

Contudo, os terrenos alienados dessa forma podem ser regularizados de duas maneiras, na modalidade de parcelamento do solo ou como condomínio edilício. Por isso, na fase de aprovação do projeto, os promotores da regularização devem indicar a modalidade que desejam estabelecer.

Se a modalidade escolhida for a de condomínio edilício, a regularização fundiária deverá vir acompanhada da instituição e da convenção de condomínio que devem atender às disposições do art. 1.331 do Código Civil, identificando as unidades autônomas, as áreas comuns e as frações ideais das unidades autônomas sobre as áreas comuns. Se já houver fração ideal registrada na matrícula matriz, a instituição de condomínio deverá identificar as frações ideais registradas com as unidades autônomas correspondentes no projeto de regularização.

Se a modalidade escolhida for a de parcelamento do solo, caso já haja título registrado de fração ideal, deve ser apresentada relação atribuindo a cada beneficiário a parcela que corresponderá à fração ideal adquirida e ocupada por ele.

A situação pode parecer mais complexa, mas é bem provável

“É preciso ter em mente que o espírito da Lei nº 11.977/2009 é no sentido de facilitar as regularizações de parcelamento do solo e a titulação de seus ocupantes. Se há um mecanismo que pode ser utilizado, mesmo que buscado em outra legislação, devemos utilizá-lo.”

que não seja assim. Isso porque, nesse caso, é mais evidente que os ocupantes devam possuir títulos, pois houve uma prévia aquisição de fração ideal e há necessariamente a figura do alienante, ou seja, do proprietário do terreno que, contudo, dependendo do lapso temporal, pode não mais existir.

Não se pode esquecer que o espírito da Lei nº 11.977/2009 foi a regularização fundiária de todos os assentamentos irregulares, visando a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 46).

No âmbito do Estado de São Paulo, na Apelação Cível nº 3529-65.2011.8.26.0576 da Comarca de São José do Rio Preto, o Conselho Superior da Magistratura definiu que a regularização fundiária no art. 46 fala em “ocupação” e não em “posse”, isso porque visou a tutelar e a regularizar o lugar em que a pessoa habita, mora, reside, e não apenas aquele do qual tem posse, pois nem sempre se reside neste.

Assim, a ocupação não é uma prerrogativa exclusiva do possuidor, pois também o titular de domínio de fração ideal não localizada pode, especialmente nos casos de assentamentos irregulares, ocupar local determinado onde fixou sua moradia. E, embora ele seja titular de uma fração ideal, não pode exercer seu direito de propriedade com exclusividade sobre a parte individualizada em que reside, pois seu título não lhe confere esse direito. Por essa razão, necessita da adequada titulação que lhe assegure o direito, mormente contra terceiros, de habitar o espaço ocupado, para que ali possa viver sem o receio de ser retirado sem justa causa.

Ou seja, embora ele habite um local, não tem título hábil que lhe assegure permanecer ali, pois seu título é apenas de fração ideal. Assim, a sua situação jurídica, neste particular, é idêntica à do ocupante possuidor que não possui nenhum título.

Exigir que o domínio desse ocupante venha a ser declarado na via do usucapião prejudica as demais questões relativas à habitação, ao acesso aos bens e serviços públicos e ao meio ambiente equilibrado – itens integrantes não só do direito à moradia, mas da própria dignidade da pessoa humana – que não serão enfrentados e solucionados em razão dos conhecidos limites das ações individuais. Além disso, por se tratar de forma originária de aquisição da propriedade, o usucapião não respeita qualquer planejamento fundiário, de modo que perpetua a desordem habitacional, social e ambiental no local

do assentamento, na contramão do que preconiza o comando Constitucional da função social da propriedade.

Por isso, a questão da regularização fundiária deve ser enfrentada e solucionada de modo global e planejado, como previu a Lei nº 11.977/2009, e não por meio de doses homeopáticas comprovadamente insuficientes, como o usucapião.

Assim, o proprietário de fração ideal em assentamentos classificados como de interesse específico também pode buscar, em nome da isonomia, os mecanismos da regularização de interesse social para regularizar a sua ocupação.

Por essa modalidade, podem ser regularizados também os conjuntos habitacionais, caso em que deve, necessariamente, ser apresentada a certidão de regularização da edificação, bem como a CND do INSS ou prova da isenção.

11.2.1. Desejando os interessados regularizar como parcelamento do solo

a) primeiro deve ser aprovado o projeto de regularização fundiária na modalidade de parcelamento do solo, juntando-se a documentação prevista para essa modalidade, inclusive o comprovante da inscrição fiscal dos lotes no cadastro municipal;

b) deve ser apresentado, ainda, memorial descritivo especializando as frações (lotes) e identificando-as;

c) os condôminos, embora titulares de frações ideais, devem estar, de fato, ocupando, cada um, área certa e localizada. Assim, deve ser apresentado, junto ao pedido de regularização, requerimento de todos os coproprietários, atribuindo lote certo e determinado a cada um, mesmo que não corresponda exatamente à sua fração ideal. Essa atribuição de lote equivale à atribuição de unidade autônoma prevista nos condomínios edilícios;

d) para aqueles ocupantes que não possuem registro de fração ideal, o registro de transmissão da propriedade poderá ser obtido, ainda, mediante requerimento judicial ao qual se comprove a existência de pré-contrato, promessa de cessão, proposta de compra, reserva de lote ou outro instrumento do qual constem a manifestação da vontade das partes, a indicação da fração ideal, o lote ou a unidade, o preço e o modo de pagamento e a promessa de contratar. Deve ser demonstrada, em juízo, a quitação do preço;

e) caso algum dos ocupantes não possua título e não seja possível encontrar o proprietário original do terreno, nos estados que possuam normas a respeito, é possível estender os institutos da regularização de interesse social para a de interesse específico com utilização da demarcação urbanística, legitimação de posse, cujo termo deve ser expedido pelo município;

f) utilizando-se dos institutos da legitimação de posse e usucapião administrativo, deve-se atentar para os prazos, visto que nos imóveis com menos de 250 m² o prazo para requerimento da conversão do título em propriedade será de 5 anos e, naqueles com mais de 250 m², o prazo será o estabelecido na legislação pertinente sobre usucapião, conforme determina o art. 60.

11.2.2. Desejando regularizar como condomínio

Na hipótese de os coproprietários promoventes da regularização fundiária optarem pela modalidade de condomínio edilício, a possibilidade de aplicação da demarcação urbanística, da legitimação de posse e do usucapião extrajudicial fica mais distante, não podendo, contudo, ser descartada se no estudo do caso for a única opção encontrada para titulação dos ocupantes.

Deve ser apresentado ao Registro de Imóveis o requerimento assinado pelos titulares das frações ideais ou seus legítimos sucessores, instruído com:

- a) projeto do empreendimento, devidamente aprovado pela municipalidade como regularização fundiária de interesse específico na modalidade de condomínio edilício (ver item anterior sobre a exigências para registro do projeto), acompanhado das licenças urbanística e ambiental;
- b) o projeto deve conter as plantas e os memoriais descritivos, delineando o empreendimento, identificando as unidades autônomas, as frações ideais sobre o terreno, as restrições existentes sobre elas, bem como as áreas de uso comum e de uso exclusivo de cada unidade;
- c) planilhas de cálculos das áreas devidamente assinadas por profissional habilitado, discriminando, além da global, as partes comuns, circulações internas, indicando cada tipo de unidades e a respectiva área construída, áreas de uso exclusivo etc.;
- d) instrumento de instituição de condomínio, bem como a convenção e o regimento interno;
- e) documentos municipais que atestem as edificações existentes, indicando as áreas construídas;
- f) CND do INSS referente às áreas construídas, exceto nas hipóteses previstas no art. 370, I, da Instrução Normativa nº 971, de 13 de novembro de 2009, da Receita Federal do Brasil, caso em que devem ser apresentadas as declarações ou os documentos exigidos naquela normatização;
- g) Instrumento de atribuição de unidade autônomas no qual sejam indicadas as unidade que caberão a cada condômino que já possui fração ideal registrada,

mesmo que não haja uma completa coincidência entre a fração que se encontra registrada e a que lhe couber no projeto.

Se o terreno estiver integralmente alienado, mas as unidades autônomas não estiverem todas edificadas, pode ser feita a regularização especificando-se as frações ideais cujas unidades autônomas já estão edificadas e as que ainda não estão, que permanecerão em estado embrionário.

Deve-se verificar se existem normas das Corregedorias Estaduais sobre o assunto. Nos estados ou municípios em que são admitidos os chamados "condomínios de lotes sem edificação", não haverá entrave para esse tipo de regularização.

12. Conclusão

A Lei nº 11.977/2009 visou a dar soluções efetivas às regularizações fundiárias, estabelecendo novos procedimentos, todos com objetivo de facilitar tais regularizações, de sorte que quase todas as situações são por ele abrangidas e disciplinadas.

O procedimento de regularização fundiária é feito diretamente no Cartório de Registro de Imóveis, sem necessidade de provimento judicial específico.

Os oficiais de Registro de Imóveis precisam ficar atentos à questão da regularização fundiária. Precisam olhar e interpretar a Lei nº 11.977/2009 sob a ótica dos princípios e dos objetivos da Constituição da República, sempre buscando facilitar a efetividade desse procedimento, orientando e auxiliando os demais atores.

Temos o dever de compatibilizar as normas infraconstitucionais com os princípios fundamentais da Carta Magna, fomentando a sua imediata aplicação.

O registrador tem um papel muito importante nesse processo, mas precisa primeiro ter consciência disso para depois buscar, nessa atuação, a realização dos valores constitucionais, compatibilizando-os com a normatização existente.

Por ocasião do *Encontro Regional do IRIB*, ocorrido de 22 a 24 de março de 2012, em Atibaia/SP, em minha exposição sobre regularização fundiária de interesse específico, interpretei a Lei nº 11.977/2009 de modo literal, entendendo que os mecanismos de demarcação urbanística, legitimação de posse e usucapião administrativo extrajudicial somente poderiam ser utilizados na regularização de interesse social, visto ser este, até então, o entendimento dos próprios técnicos do Ministério da Cidade e da Secretaria Nacional da Habitação.

Contudo, estudando de maneira mais efetiva a questão sob o prisma dos direitos fundamentais constitucionais e especialmente após o Provimento nº 18/2012 da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, que também se fundamentou

nos mesmos princípios, curvo-me ao entendimento de que aqueles mecanismos podem e devem ser aplicados a todos os tipos de regularização para possibilitar que sejam atingidos os seus objetivos e as finalidades, bem como sejam concretizados o direito à moradia e à dignidade da pessoa humana.

Finalizo, saudando os ensinamentos do nosso ilustre colega, Emanuel Santos,¹⁹ que muito contribuiu para a mudança do meu entendimento sobre a matéria: devemos “densificar”, que “é o ato de dar ‘corpo’ ao texto normativo, conferindo-lhe seu sentido prático-efetivante com desapego ao sentido literal”.

Final, como ensina esse brilhante registrador, o sistema registral não é uma ilha jurídica. E a razão de o sistema registral contar com previsão constitucional é porque a ele compete a realização dos valores constitucionais, notadamente os direitos fundamentais.

13. Referências legislativas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

Decreto Estadual nº 8.468, de 8 de setembro de 1976. Estado de São Paulo.

Decreto Federal nº 4.657/1942. Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB).

Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Lei nº 11.977, de 7 de setembro de 2009.

Lei Estadual nº 997, de 31 de maio de 1976. Estado de São Paulo.

Provimento nº 18/2012 da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, de 21 de junho de 2012, publicado no DJE de 25 de junho 2012.

Resolução Conama nº 5, de 15 de junho de 1988.

Resolução Conama nº 10, de 24 de outubro de 1996.

Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Conselho Nacional do Meio Ambiente.

19. SANTOS, Emanuel. *A Nova Lei de Registros Públicos*. Palestra apresentada no XXXIX Encontro Nacional do IRIB. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=13>>.

14. Outras referências e bibliografia

Apelação Cível nº 3529-65.2011.8.26.0576, da Comarca de São José do Rio Preto, julgada em 22 de março de 2012 pelo Conselho Superior da Magistratura de São Paulo, publicada no DJE de 25 de maio de 2012.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional da Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2010.

FERRAZ, Henrique. *A regularização fundiária inominada urbana*. Palestra do 29º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis em Atibaia-SP, em 22 a 24 de março de 2012, publicada no *Boletim do IRIB em Revista n. 344*.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. “Loteamentos Clandestinos – prevenção e repressão”, *Revista de Direito Imobiliário*, Ano 23, n. 48, p. 29 a 46, São Paulo: IRIB, 2000.

LAMANA PAIVA, João Pedro. *Regularização Fundiária Urbana – Modalidades*. Trabalho apresentado no 31º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis em Cuiabá/MT, publicado no *Boletim do IRIB em Revista n. 346*.

SANTOS, Emanuel. *A Nova Lei de Registros Públicos*. Palestra apresentada no XXXIX Encontro Nacional do IRIB. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=13>>.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares do Direito*. 24ª ed. São Paulo: Saraiva, 1999. ■

Apresentação da palestra disponível no endereço

<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=13>





O debatedor Renato Góes demonstrou sua experiência jurídica no empenho pela regularização fundiária urbana em São José do Rio Preto/SP

Regularização Fundiária Urbana – questão intrinsecamente urbanística

// Renato Guilherme Góes

Secretário municipal de Habitação de São José do Rio Preto/SP. Advogado, militante nas áreas de Direito Público, pós-graduado em Interesses Difusos e Coletivos e em Direito Penal. É professor convidado do Instituto de Estudos dos Escrivães, Notários e Registradores (Inoreg), ministrando aulas nas turmas de Pós-Graduação em Direito Notarial e Registral espalhadas pelo País.

Ao participar do *XXXIX Encontro Nacional dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil*, maior evento de âmbito registral realizado no País – a convite do então presidente do IRIB, Francisco Rezende dos Santos, e por indicação do presidente da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (Arisp), Flauzilino Araújo dos Santos, dirijo meus agradecimentos a ambos os dirigentes das principais entidades representativas dos oficiais de Registro de Imóveis.

Na condição advogado e palestrante neste Encontro, honra-me compor a mesa de debates sobre “Regularização Fundiária de Interesse Específico” com a palestrante Maria do Carmo de Rezende Campos Couto, vice-presidente do IRIB/SP.

Espero poder contribuir com a experiência jurídica alcançada no empenho pela regularização fundiária urbana em São José do Rio Preto, Estado de São Paulo, onde coordenamos mais de uma centena de procedimentos administrativos visando à regularização fundiária de núcleos habitacionais consolidados de forma clandestina ou irregular, nos quais residem aproximadamente 40.000 habitantes.

No exercício deste *mister*, buscamos a máxima aplicação da legislação vigente, em especial a Lei nº 11.977/2009, com o fim específico de solucionar este problema nacional que afronta a dignidade da pessoa humana.

Já promovemos, junto à Corregedoria-Geral de Justiça de nosso estado, procedimentos administrativos de dúvida, além de consultas, a fim de buscar a interpretação necessária à luz da Constituição da República, visando a auxiliar os municípios paulistas na regularização deste grave problema urbanístico e ambiental que assola nosso País.

Desses procedimentos, surgiram as primeiras decisões administrativas referentes à extensão da aplicação da Lei nº 11.977/2009 pelos registradores imobiliários, e, recentemente, a edição do Provimento nº 18/2012, ato normativo que teve o condão de efetivar de forma ampla e ousada a regularização fundiária no Estado de São Paulo.

Com essa experiência, destaque-se um equívoco do legislador autor da citada Lei, que, no afã de buscar o melhor para a população, misturou temas distintos em um mesmo texto legislativo: (a) programa habitacional com (b) regularização fundiária.

Com efeito, houve um equívoco por parte do legislador, visto que **o tema aqui debatido é objeto do direito urbanístico e ambiental** e nada, absolutamente nada, tem a ver com a condição social das pessoas residentes em parcelamentos ilegais do solo.

Gerados por ricos ou por pobres, os problemas urbanísticos necessitam ser sanados. Em ambos os casos, deve prevalecer o **interesse público** do município em ordenar urbanisticamente seu território, não podendo fazer distinção entre interesse social ou específico, quando se trata de regularização, sob pena de ferir o princípio da isonomia consagrado constitucionalmente.

Para perceber esse equívoco legislativo, basta questionar se os “dejetos” dos pobres são menos poluentes que os dos ricos; e, não o sendo, portanto, por que razão permitir que construções permaneçam em área de preservação permanente quando classificamos a regularização fundiária como social e não facultar o mesmo benefício para os mais abastados nos casos de regularização fundiária classificada como de interesse específico?

Ora, a única diferenciação que pode existir entre ricos e pobres se dá em obediência ao princípio da capacidade contributiva: pague-se mais quem tem mais e, conseqüentemente, pague-se menos quem tem menos. De resto, todos são iguais perante a lei.

De forma que, na minha humilde opinião, a Lei nº 11.977/2009 regulamentou o assunto de maneira não isonômica, conforme explanamos a seguir.

Na regularização fundiária de interesse social, poderá o ente político antecipar a infraestrutura e, na de interesse específico, não! Mas se a instalação de infraestrutura tem por objetivo obstar os danos ambientais gerados pelo parcelamento ilegal, por que antecipá-las para os mais pobres e permitir que os mais ricos continuem poluindo?

Na regularização fundiária de interesse social, o Município pode agir de ofício, o que não ocorre com a de interesse específico. Então, indaga-se: se o loteamento é ilegal e causa danos, por que o município pode agir imediatamente para sanar os problemas urbanísticos e ambientais causados pelos mais pobres e tem de esperar ou compelir os mais ricos a fazê-lo?

Na regularização fundiária de interesse social, poderá o município licenciar urbanística e ambientalmente, enquanto na de interesse específico isso não é possível. Ora, se o município tem capacidade e corpo técnico para licenciar regularização fundiária dos mais pobres, por que não o teria para os mais ricos?

E, ainda, na regularização fundiária de interesse social, poderá o ente municipal legitimar a posse visando à titulação de seu ocupante, sendo que na de interesse específico não pode. Contudo, se toda regularização busca a titulação, nos termos do art. 46 da Lei nº 11.977/2009, por que concedê-la aos mais pobres e deixar os menos pobres sem título algum, perpetuando a ilegalidade?

Percebam a flagrante falta de isonomia: como pôde o legislador pátrio diferenciar pessoas que vivem na mesma “**realidade fática**” de ilegalidade urbanística, ambiental e registral?

De sorte que, penso que a Lei nº 11.977/2009 deve ser interpretada conforme a Constituição: isonomicamente.

Com relação à área específica dos Registros Públicos, também não vislumbro fundamento legal algum para fazer distinção registral entre a regularização fundiária de interesse social e específico. Para mim, esta unicidade do procedimento registral encontra transparência nas leis vigentes. Vejamos:



Segundo Renato Góes, gerados por ricos ou por pobres, os problemas urbanísticos precisam ser sanados

Reza o art. 64 da Lei nº 11.977/2009: “O registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária de interesse específico deverá ser requerido ao registro de imóveis, **nos termos da legislação em vigor e observadas as disposições previstas neste capítulo**”.

Duas são as expressões que chamam a atenção:

1ª “Nos termos da legislação em vigor”. Pois bem, qual a legislação registral em vigor? A Lei nº 6.015/1973. E o que ela estipula? Estipula apenas o capítulo XII sobre o registro da regularização fundiária urbana, sem fazer uma única distinção entre procedimentos registrares diversos para o registro do projeto de regularização em face do interesse – seja social ou específico.

2ª “Observadas as disposições previstas neste capítulo”. A qual capítulo o legislador se refere? Ao capítulo III – também único –, no qual se prevê vários instrumentos que visam a atender aos objetivos voltados para toda e qualquer espécie de regularização – regularização e titulação –, tais como: demarcação urbanística, legitimação de posse etc.

A partir da leitura deste capítulo, percebemos, por exemplo, que auto de demarcação urbanística foi um instrumento criado para sanar uma falha registral: a inexistência ou imprecisão de matrícula. Então, como limitá-lo aos casos de regularização de interesse social? E nos casos de interesse específico: deixaremos de regularizar por não conseguir identificar uma matrícula no fôlio real e por que a lei não determinou expressamente o uso do referido instrumento para esses casos?

Qualquer que seja a lei, ela deve ser interpretada conforme a Constituição, portanto, de forma isonômica.

O oficial de Registro de Imóveis não faz distinção quando procede ao registro de uma mansão ou de um casebre, desta feita, por que fazê-la entre um loteamento de rico e o de pobre?

Tal pergunta tem a ver com a **principiologia registral**: os princípios que regem a conduta do registrador não trazem distinção pautada na condição financeira do requerente. A segurança jurídica, a publicidade, a especialidade, a continuidade balizam qualquer espécie de registro ou averbação.

E os argumentos pertinentes ao posicionamento jurídico aqui defendido ficam tanto mais fortes, quando tentamos diferenciar *regularização de interesse social* da *regularização de interesse específico*. Vejamos:

Reza a Lei nº 11.977/2009 que, dentre outros requisitos, a regularização de interesse social atende à população de baixa renda; e o que seria a definição de baixa renda? Para alguns, renda familiar de até 3 salários-mínimos; para outros, renda familiar de até 5 salários-mínimos. Primeiro problema: como comprovar essa renda em um país onde a informalidade toma conta do mercado? Como acreditar tão somente na informação verbal do ocupante de assentamento ilegal em um país onde a sonegação do imposto de renda domina o mercado? Ora, conhecemos diversos profissionais renomados, detentores de carros de luxo e mansões, que se gabam de serem isentos de declaração de imposto de renda! Neste caso, esta-

riam eles “protegidos” pelos benefícios previstos para a regularização fundiária urbana de interesse social?

A título de exemplo, se identificarmos um ocupante de um loteamento clandestino que, hoje, tem uma renda de 10 salários-mínimos mensais, portanto, extrapolando qualquer limite de pobreza, ele não fará jus aos instrumentos legais da Lei nº 11.977/2009. Todavia, se amanhã ele perde o emprego e entra em uma situação de miséria, então, pode ele se beneficiar da regularização fundiária de interesse social, da demarcação urbanística, da legitimação de posse negada ontem? E se, após receber o título de legitimação de posse, ele consegue outro rentável emprego, o município cassará a legitimação outorgada?

Essa situação exemplificativa demonstra o flagrante equívoco legislativo que precisa ser imediatamente sanado por meio de uma interpretação correta e justa da lei, **conforme a Constituição**.

Dito isso, conclamo os oficiais de Registro de Imóveis a se unirem, por meio de suas associações de classe, em torno da busca pela **uniformização** dos procedimentos registraes relativos à regularização fundiária urbana com vistas a um **procedimento registral único**, nos moldes do Provimento nº 18/2012

da Egrégia Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo. Prevendo a aplicação dos instrumentos legais apontados pela Lei nº 11.977/2009 para toda e qualquer forma de regularização, deixando a diferença social para ser verificada quando do pagamento da conta da regularização.

Registro, encerrando esta breve explanação, que me encontro à disposição do IRIB para fazer parte desta luta por uma legislação mais justa e efetiva, que resolva definitivamente os problemas dos parcelamentos ilegais do solo.

Finalizo lembrando-os que o Registro de Imóveis deve garantir a segurança jurídica que demanda a propriedade imobiliária, contudo, essa segurança jurídica deve **proteger e certificar a realidade**, sob pena de a população desacreditar cada vez mais nas funções registraes, por não entender seu primordial papel no Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, suscito as seguintes reflexões: de que vale uma certidão imobiliária expedida com fé pública e segurança jurídica se o seu conteúdo retrata uma inverdade fática? Qual a utilidade e o valor desta certidão que atesta uma situação alterada há décadas? O que o oficial de Registro de Imóveis pode fazer para mudar esta situação? ■

Fachada da Associação Comercial de Maceió, monumento histórico cultural da cidade



Foto: Gian Galotti



Daniela Rosário: O tema condomínios tem grande disparidade entre o tratamento dado no Estado de São Paulo e em outros estados da Federação

Condomínio de casas e condomínios em lotes sem edificações

// Daniela Rosário Rodrigues

Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas da Comarca de Monte Mor (SP). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (Ibet/USP). Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela Universidade Metropolitana de Santos (Unimes). Professora de cursos de pós-graduação e preparatórios para concursos públicos. Autora de diversos livros jurídicos. É integrante da Comissão do Pensamento Registral Imobiliário e de Assuntos Legislativos do IRIB (CPRI).

O tema abordado no presente texto não é nada simples. Trata-se de um tema que tem grande disparidade entre o tratamento que é dado no Estado de São Paulo e o tratamento que é dado em outros estados da Federação. Além disso, é uma realidade que a cada dia cresce, a cada dia se alarga e que torna inevitável que haja uma regulamentação jurídica expressa, uma regulamentação jurídica emergencial. Na nossa conclusão final, vamos ver que pode ser traçada pelos municípios, como forma de pelo menos garantir que haja regularização desses empreendimentos e também uma abertura maior aos empreendedores para que possam se utilizar do chamado “condomínio de lotes”. O condomínio de lotes sem edificação, uma figura anômala que, embora sem previsão expressa na Lei nº 4.591/1.964, vem tendo bastante destaque na realidade de um sem-número de municípios pelo País e que, sem dúvida, atende a diversos interesses sociais.

O ponto de partida do tema é pensar brevemente em urbanização, em urbanismo, em urbanificação. É necessário se ter a ideia do que é uma cidade, do que é a estrutura de uma cidade para poder desenvolver um rápido caminho até o denominado condomínio de lotes, como chegar nessa regulamentação que a municipalidade pode fazer em relação a essa modalidade empreendimento.

A cidade, trazendo à tona o conceito do prof. Hely Lopes Meirelles, “é o núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-econômico, não agrícola”. Vale consignar que o conceito de cidade não se confunde com o conceito de município, de órgão político, integrante da estrutura da Federação. A cidade é a estrutura urbanizada, enquanto, sob o aspecto geográfico, o município é o limite territorial do ente público, do ente da Federação, composto tanto por áreas urbanizadas quanto não urbanizadas. Dessa forma, a cidade é apenas o espaço urbanizado dentro daquele limite territorial. É dentro desse espaço urbanizado que vai, por consequência, incidir o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), é que vai ter a responsabilidade da municipalidade, a responsabilidade do município em relação ao plano diretor e em relação também aos instrumentos de política urbana que estão previstos na mencionada lei. Cidade, então, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população.

O menor município da Federação, pelo menos a última notícia do levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, fica no Estado de São Paulo – o Município de Borá, que tem 850 habitantes, de acordo com o levantamento. Nos últimos 10 anos, teve crescimento populacional de dez habitantes. É o menor município, mas de qualquer forma teremos, mesmo com uma população extremamente reduzida, um centro urbano e vai haver, portanto, a possibilidade de aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade. Inclusive, embora não haja obrigatoriedade constitucional quanto à elaboração

de plano diretor por todos os municípios, caso o governo municipal tenha a intenção de aplicar uma das punições pelo descumprimento da função social da propriedade, prevista no art. 182, § 4º, da Constituição Federal:¹ edificação ou parcelamento compulsórios, possibilidade de desapropriação-sanção ou mesmo a incidência do IPTU progressivo no tempo em razão da violação à função social. Para isso, o município é obrigado a ter plano diretor, ainda que ele não tenha a população prevista na Carta Maior de mais de vinte mil habitantes, como expressamente exigido pelo disposto no art. 41, inc. III, do Estatuto da Cidade.²

Duas características sempre vão estar presentes na estrutura de uma cidade. Em primeiro, obrigatoriamente existirão conjuntos de edificações. Se não existirem conjuntos de edificações, não teremos a estrutura de uma cidade e, portanto, não vamos tratar de normas de Direito Urbanístico ou aplicá-las a tal estrutura. Em segundo, é necessário, também, que nessa estrutura da cidade estejam presentes os equipamentos públicos, que são aqueles equipamentos previstos na Lei nº 6.766/1979. Tanto os equipamentos públicos comunitários como os equipamentos públicos urbanos – lazer, acesso à escola pública, pavimentação, coleta da água das chuvas, calçada, arruamento, toda a estrutura de uma cidade, todo o desenvolvimento dos equipamentos públicos previstos na Lei nº 6.766/1979 devem estar presentes para que haja uma cidade, e a regulamentação jurídica decorrente da sua existência.

E, diante dessa ideia, é na cidade que vamos falar do grande desenvolvimento dos condomínios de lotes. Existe uma manifestação trazida por vários doutrinadores no sentido de que é possível instituir condomínio de lotes também em área rural. No entanto, vamos nos ater primordialmente aos empreendimentos realizados nas cidades exatamente em razão dos serviços e dos equipamentos públicos que estas dispõem. Além disso, a destinação dos condomínios de lotes de que estamos tratando é a edificação, não se trata de condomínio de lotes ou alguma forma de parcelamento do solo com a finalidade rural. Daí, então, nos afastarmos dessa ideia de que seria possível um condomínio de lotes rural – que não quer dizer impossibilidade de sua existência em área rural – na medida em que a destinação desse condomínio que hoje existe de

1. “Art. 182. § 4º – É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.”

2. É oportuno registrar que o Estatuto da Cidade cria outras hipóteses de obrigatoriedade do plano diretor além daquelas previstas na Carta Magna, a saber: “Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”.

fato, mas não tem uma regulamentação expressa, seria destinado à edificação. É, portanto, a finalidade urbanística e não a finalidade rústica, e não a finalidade de exploração agrícola própria do Estatuto da Terra, que vai caracterizá-lo.

A atividade urbanística consiste em ordenar a estrutura de uma cidade. O objetivo da atividade urbanística é exatamente garantir o pleno desenvolvimento da cidade. O pleno desenvolvimento da cidade fica a cargo do município. É uma determinação constitucional. O art. 30, nos incs. I e VIII, da Constituição Federal, faz essa expressa determinação. Competirá, portanto, ao município fazer garantir e promover esse desenvolvimento. Competirá ao município definir quais são as formas de ocupação do seu solo. Partindo dessa premissa é que vamos chegar à conclusão deste debate. Ou seja, a atribuição constitucional para ordenação do uso do solo, para definição das formas pelas quais o solo urbano pode ser explorado, é constitucionalmente atribuída ao município. Caberá, portanto, ao município definir, apesar da existência da legislação federal como parâmetro geral. Caberá ao ente municipal definir efetivamente como se executará aquela política urbana e como, portanto, será possível a ocupação do solo urbano. Parece algo não tão simples, mas já temos exemplos concretos dessa situação.

O primeiro exemplo concreto que nós temos é exatamente o parcelamento do solo urbano da Lei nº 6.766/1979. Todos se recordam de que o art. 4º da Lei nº 6.766/1979 prevê que o lote, como regra, deve ter uma área mínima de 125 m² desde que tenha cinco metros de frente. Aí é a regra comum: cinco metros de frente e de fundos, por vinte e cinco metros da frente aos fundos, de ambos os lados. Pronto. É o tamanho mínimo daquele lote. Só que o município pode estipular outras regras. Ele pode estipular regras mais gravosas em relação à ocupação do seu solo e estipular que em determinada zona, em determinada região do seu território aquela forma de empreendimento será inadmitida.

Há um município integrante da região metropolitana de Campinas, como exemplo, que tem a previsão legislativa de que pelo prazo de 10 anos não podem ser aprovados loteamentos com área inferior a 1.000 m² cada lote. É ordenação do solo. A municipalidade, reconhecendo a sua dimensão territorial, reconhecendo os problemas urbanísticos decorrentes da forma de desmembramentos e loteamentos que existem hoje, determina que não serão aprovados loteamentos cuja área mínima não tenha pelo menos 1.000 m². Qual a justificativa? Garantir que sejam executadas outras formas de empreendimento. Então, a municipalidade altera a estrutura de ocupação do seu solo, privilegiando as incorporações imobiliárias e os condomínios em edificações e não mais a estrutura dos loteamentos. Estes, embora implementem uma série de equipamentos urbanos, alcançam espaços territoriais muito maiores, o que nem sempre é benéfico ao município, dependendo da estrutura existente e dos projetos de crescimento e desenvolvimento social.

Na Comarca de Monte Mor, como outro exemplo, no final de 2010, foi feita a reforma de toda a legislação urbanística, aprovado o plano diretor, o qual, independentemente de quaisquer críticas que qualquer legislação possa merecer, trouxe uma inovação à adequação urbanística, estipulando que o lote tem de ter área mínima de 250 m², embora na legislação anterior houvesse a previsão de que os lotes poderiam ter a área de 125 m².

Nos loteamentos que se pretende aprovar em zona limítrofe com a área rural, hoje a municipalidade exige uma área mínima de 1.000 m² para que seja aprovado um projeto de loteamento. É a ideia, portanto, de que compete ao município definir como será feita a ordenação do seu solo, como será feita a organização dos empreendimentos, quais serão os empreendimentos que poderão ser executados no limite daquele município.

Em razão dessa conclusão, em razão dessa afirmação inicial, podemos concluir que também a municipalidade poderá definir outras formas de ocupação do solo. E encontra respaldo na legislação hoje em vigor no País para que ele possa estipular que uma das formas de ocupação do seu solo, que um dos empreendimentos possíveis de serem implementados no seu território é exatamente a figura do **condomínio de lotes**.

O “urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis de modo a proporcionar melhores condições de vida ao homem em comunidade”. O que quer dizer? O tema que nos interessa desse conceito: “urbanismo é a atividade pública”. Compete ao Estado – Estado em sentido amplo – a organização da ocupação do seu solo. Não compete ao particular definir de que forma será feita a ocupação, porque não pode ser o seu interesse individual o direcionador do interesse coletivo.

Para garantir o bom desenvolvimento da cidade, portanto, atender ao bem-estar dos cidadãos previsto no art. 1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade, compete ao município estipular quais são as políticas, quais são os instrumentos de política urbana, quais são as políticas públicas necessárias à ordenação e à ocupação regular do seu solo.

O art. 30 da Constituição Federal, mencionado no início, trata exatamente dessa responsabilidade, dessa atribuição dada à municipalidade em relação à ordenação da ocupação do solo. Esse dispositivo prevê que compete aos municípios, primeiro, legislar sobre assuntos de interesse local. Forma de ocupação do solo, tipo de empreendimento que será aprovado naquela localidade, efetivamente, é um assunto de interesse local. Não é um assunto de interesse estadual. Não é um assunto de interesse federal. A União define quais são os tipos de empreendimentos que podem ser feitos, em caráter geral. Como eles serão feitos e onde eles serão feitos é assunto local. Não cabe, por exemplo, à União Federal determinar que no Município de São Paulo só podem ser aprovados projetos de loteamento. Não tem espaço, é impossível, inexecutável.



Não cabe à União Federal determinar que no Município de Américo Brasiliense, da Comarca de Araraquara, somente serão aprovadas incorporações imobiliárias, exatamente em razão das características locais. As características daquele município, o desenvolvimento daquele município, a economia predominante naquela localidade é que vão definir quais os empreendimentos que o município entende como adequados ou inadequados à sua regularização, levando em conta, ainda, elementos como a topografia, as limitações de Direito Ambiental etc.

Essa responsabilidade, portanto, pessoal, em razão daquilo que está previsto no art. 30, incs, I e VIII, da Constituição Federal, é uma atribuição da municipalidade. É o município que vai definir. E é necessário insistir bastante nesse tema para que se chegue a uma conclusão final. É o município que terá de definir se permite ou não a execução de certa modalidade de empreendimento dentro do seu território. E aí, em razão dessa aprovação, vamos procurar a legislação federal que vai servir de amparo para essa autorização ou para essa eventual negativa da municipalidade.

Tudo o que diz respeito à ordenação da cidade, tudo o que diz respeito à organização da estrutura de um município tem de ter, por parâmetro, por fundamento, por diretriz o art. 1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade. Depois de mais de 10 anos do texto constitucional em vigor, tivemos a aprovação da lei geral a que se referia a Constituição Federal nos arts. 182 e 183 ao tratar de política urbana.

O Estatuto da Cidade – tema que já foi bastante debatido não só em outros encontros do IRIB, mas também por vários registradores que têm excelentes textos publicados sobre o ingresso dos instrumentos de política urbana no assento imobiliário – traz um conjunto de instrumentos, um conjunto de medidas necessárias à ordenação das cidades. O objetivo é dar mecanismos ao legislador municipal, é dar instrumentos ao Poder Executivo municipal para que ele possa, em razão desses vários instrumentos, definir quais deles são ou não adequados à sua política urbana. Exemplo disso, visto antes, é a possível aplicação das sanções decorrentes da violação à função social da propriedade. A Constituição Federal prevê essa autorização no art. 182, mas o Estatuto da Cidade regulamentou, determinando que, se o município assim entender, ele é obrigado a ter plano diretor. É de se ressaltar que o Estatuto da Cidade não determina que os municípios devam ter plano diretor fora do ditame constitucional. Todavia, se ele entender por bem se utilizar desses mecanismos, desapropriação/sanção, IPTU progressivo no tempo em razão da violação da função social, notificação para edificação, parcelamentos compulsórios, se o município entender por bem aplicar esses mecanismos, ele fica obrigado a aprovar o plano diretor, exatamente para ordenar a execução dos instrumentos de política urbana previstos em lei.

Outra circunstância, o próprio Estatuto da Cidade prevê o direito de preferência em favor do município. Ele está legitimado. Para isso precisa aprovar lei especial. Prevê a possibilidade da transferência do direito de construir, também dependerá da

opção do município em usar esses mecanismos. Não há motivo, portanto, para que o legislador municipal fique proibido de usar outros mecanismos de ordenação da estrutura da cidade em razão de não haver uma literal previsão daquela forma condominial na Lei nº 4.591/1.964. Temos outros mecanismos jurídicos, temos outros fundamentos normativos que vão permitir instituir um condomínio de lotes. Embora tenhamos, na atualidade, pelo menos no Estado de São Paulo, uma posição firme quanto à impossibilidade desse registro originário, é possível que esse posicionamento se modifique, talvez em médio prazo, mas que se modifique em razão da recente decisão do STJ, a qual determinou a regularização e o prosseguimento de uma especial situação no município de Indaiatuba, bem como em razão da possibilidade da regularização desse tipo de empreendimento pelos mecanismos de regularização fundiária tratados no Provimento CG nº 18/2012.

Vamos considerar o uso e a ocupação do solo urbano principalmente por meio de dois instrumentos, de duas modalidades de empreendimentos. Vamos fugir, portanto, daquelas ocupações individuais, da pessoa que tem o seu lote, constrói a sua casinha, constrói o seu galpão, pessoa que tem o seu lote e fica com ele parado com finalidade especulatória. Vamos pensar na ocupação do solo urbano sempre por empreendimentos. E aí vamos trabalhar com dois deles. Ou haverá um parcelamento do solo ou haverá a instituição de um condomínio especial. Tenhamos em mente a ideia de “condomínio especial” para fugir ao “condomínio em edificações” como o texto que hoje mais estamos acostumados a tratar. Podemos até tratar do “condomínio edifício”, previsto no Código Civil, mas fugir da ideia, fugir da terminologia “condomínio em edificações”, porque, se essa for a nossa afirmação inicial, certo é afirmar que “condomínios de lotes destinados à edificação” não vão se enquadrar nesse conceito inicial e, por conseguinte, não poderão ser executados.

O primeiro ponto, o primeiro empreendimento que nós vamos ter é o parcelamento do solo urbano previsto na Lei nº 6.766/1979. O art. 2º da Lei nº 6.766/1979 prevê expressamente o que é um loteamento e prevê também o que é um desmembramento, nos parágrafos 1º e 2º, respectivamente. Seja loteamento, seja desmembramento, teremos a divisão de uma gleba em lotes destinados à edificação. Esse é o conceito tratado pela lei. Seja em um loteamento, seja em um desmembramento, haverá a divisão de uma gleba em lotes destinados à edificação. O que vai diferenciar, portanto, uma figura da outra? Nos loteamentos, é necessário criar/ampliar um sistema viário. Ou seja, a criação daquele núcleo urbano, ou a expansão de um núcleo urbano já existente pressupõe que o loteador crie, amplie, prolongue o sistema viário existente. Ele vai ter de fazer novas rotas, ele vai ter de fazer novos caminhos naquela estrutura para que possa ordenar a circulação da cidade. Em um desmembramento, isso não se faz necessário. No desmembramento, todo o sistema viário existente vai ser aproveitado. Pode haver uma alteração de um caminho, mas não se criam vias; aquele parcelador não

vai depender da criação de novos caminhos, de novo sistema viário, ou da implantação de um novo sistema viário porque ele já existe. E ali, então, ele será aproveitado.

Ao lado do parcelamento do solo, temos a figura dos condomínios, chamados aqui como condomínio especial. Este encontrou uma regulamentação expressa na Lei nº 4.591/1964, embora haja notícia histórica da denominada “casa de dois senhores” como uma modalidade condominial. E o texto que veio se prolongando na nossa legislação continuou em vigor por mais que a realidade social exigisse que houvesse outro tratamento jurídico. No que tange aos parcelamentos, principalmente no que se refere aos loteamentos, nós temos uma realidade, de fato, que é o loteamento fechado. Embora não tenha havido uma regularização expressa reconhecendo essa figura, encontramos mecanismos de Direito Administrativo que bem ou mal permitiram a regularização ou uma pequena segurança em relação a esses empreendimentos. Mas no que tange aos condomínios, não está, por uma palavra especial contida na Lei nº 4.591/1964 e repetida no art. 1.331, *caput* do Código Civil, previsto que essa estrutura especial possuía edificações. Essa é a previsão que consta expressamente do art. 1.331 da lei civil. O próprio Código Civil, aliás, ao trazer a figura do condomínio edifício que não estava previsto, evidentemente, no Código Civil de 1916, acabou por parecer proibir outras figuras de condomínio ao definir no *caput* do art. 1331 que é um condomínio em edificações. Se ali tivesse dito que é um condomínio em razão de propriedade comum, o § 1º do art. 1.331 estaria perfeito, porque ele traz um rol exemplificativo. Ele expressa que “haverá um condomínio de unidades, **tais como**: apartamentos, lojas, boxes” (g.n.). Não fala de casas, por exemplo. Mas já que estamos em um rol exemplificativo, já que se diz “tais como”, poderíamos dizer: “Haverá condomínio considerando-se unidades autônomas ‘tais como’: casas, apartamentos, lojas, vagas de garagem, lotes destinados à edificação”. Então, teríamos ali um campo aberto. Mas uma palavrinha que apareceu no texto original, trazendo o texto da própria Lei nº 4.591/1964, acabou derrubando uma abertura legislativa para que fossem criados esses novos empreendimentos que de fato já existem. De qualquer forma, não podemos nos esquecer de que o projeto do Código Civil é da década de 1970. Década, aliás, anterior à própria Lei nº 6.766/1979. No início da década de 1970, foi apresentado o Projeto 634-B, que depois foi recebido na metade da mesma década e, em seguida, recebido como projeto de Código Civil e aí tramitou por mais de 30 anos no Congresso. Não podemos esquecer que lá em 1973, quando elaborado o texto inicial, não se falava em condomínio de lotes.

Podemos afirmar que regulamentar de forma melhor a figura de loteamento era um ideal. Afastar o Decreto-Lei nº 58/1937 e incorporar outros dispositivos legais, inclusive o texto do Decreto-Lei nº 271/1967, era uma meta. Nem era necessário alterar substancialmente a Lei nº 4.591/1964, porque não era ela a preocupação imediata de reclamação. Era necessário alcançar outros textos normativos. E, então, temos o resultado

“Dessa forma, sendo aprovado o projeto de loteamento pela municipalidade, levado para o Registro Imobiliário, no exato momento em que foi feito o registro, opera-se a transferência do domínio para o município”.

atual, que é um texto normativo que, em tese, nos bloqueia para reconhecer o condomínio de lotes como uma figura amplamente aceita na nossa legislação.

O condomínio, diferente do que vai ocorrer no parcelamento do solo, sempre vai pressupor propriedade comum a mais de uma pessoa. Jamais existirá condomínio sem que haja propriedade comum. O condomínio é a propriedade comum a mais de uma pessoa. Seja condomínio comum, previsto no Código Civil, seja ele voluntário ou acidental, voluntário ou involuntário, seja condomínio de paredes, valas, tapumes também previstos no Código Civil como condomínio necessário, seja o próprio condomínio edilício ou condomínio especial regulado no Código Civil e regulado também na Lei nº 4.591/1964. E essa propriedade comum jamais existirá no parcelamento do solo por ser incompatível com a sua natureza. No parcelamento do solo, ou a propriedade é pública ou a propriedade é privada. Não existe uma propriedade comum entre município e particular, ou entre particular comum entre os vários particulares adquirentes dos lotes. No loteamento, ainda que ele seja fechado, a propriedade é pública ou a propriedade é privada. Nos condomínios, a propriedade é sempre privada.

No condomínio não vai existir propriedade pública. Mesmo em relação ao arruamento, mesmo em relação a sistema de iluminação. Todo o patrimônio vai ser privado, e a responsabilidade, portanto, é privada e não pública.

Vê-se que é necessário tratar rapidamente do loteamento para poder chegar no denominado loteamento fechado e na comparação do loteamento fechado com o condomínio de lotes.

Pois bem. Nos parcelamentos, o objetivo é sempre a criação de lotes. É o conceito tratado na Lei nº 6.766/1979, a qual afirma que “a divisão da gleba resulta em lotes destinados à edificação”. O § 4º do art. 2º prevê o que é um lote e determina que ele é a área servida da infraestrutura decorrente dos equipamentos públicos e destinada à edificação. Por consequência, essa infraestrutura é de responsabilidade do loteador. Quem tem de estruturar o empreendimento, quem tem de executá-lo, garantindo que tenha infraestrutura básica – acesso à rede de água, esgoto, coleta da água das chuvas, que tenha canalização, iluminação pública, calçamento, arruamento – quem tem de fazer essa estrutura é o próprio empreendedor. Há, aliás, reiteradas decisões, tanto dos Tribunais locais, dos Tribunais estaduais, quanto do STJ, no sentido de que não se pode sequer transferir ao administrado, ao particular, ao ad-

quirente do lote essa responsabilidade pela infraestrutura do loteamento. É responsabilidade do empreendedor. Em caso da sua omissão, é possível o embargo daquele empreendimento. O município toma a execução das obras, o adquirente pode suspender o pagamento das prestações e passar a depositá-las no Serviço de Registro de Imóveis, pode noticiar ao Ministério Público o abandono do empreendimento e será possível até instaurar um procedimento de regularização. A ideia, em verdade, é dizer: “a quem cabe essa responsabilidade?” Essa responsabilidade é do parcelador, somente se transferindo a outros entes em razão de sua omissão, mas jamais como ato originário.

Além dessa responsabilidade do parcelador, o art. 22 da Lei nº 6.766/1979 expressamente prevê que, no exato momento do registro do parcelamento, se opera a transferência das áreas destinadas aos equipamentos públicos e de áreas destinadas ao arruamento para o município. Trata-se de transmissão que se opera de pleno direito em razão da determinação legal.

Dessa forma, sendo aprovado o projeto de loteamento pela municipalidade, levado para o registro imobiliário, no exato momento em que foi feito o registro, opera-se a transferência do domínio para o município. Não existe mais o domínio privado daquelas áreas destinadas à instalação de equipamentos públicos ou às áreas relativas ao arruamento do projeto de loteamento. E, para o loteador, bem ou mal, é um encargo grande. A previsão da Lei nº 6.766/1979 é de que um pouco mais de um terço da área que vai ser loteada, 35%, se converte em patrimônio público. Converte-se em patrimônio público e o loteador ordinariamente vê isso de que forma? “Eu estou perdendo, estou perdendo lotes! Estou perdendo áreas que eu poderia vender [...] Eu estou perdendo, eventualmente, padrão desse parcelamento que eu estou executando, porque sou obrigado a destinar parte da minha área para o Município.” Poxa, então, coitado do loteador? Não, não chega a tanto.

Em razão da natureza do empreendimento que ele escolheu fazer, ele tem essa obrigação legal, tem esse encargo legal. Da mesma forma que se ele tivesse escolhido executar uma incorporação imobiliária, uma construção, o loteador teria outras responsabilidades: aplicação do Código de Defesa do Consumidor, responsabilidade por cinco anos em relação à integridade da obra, entre outras, em razão da natureza do empreendimento. Mas ele tem esse encargo quando se trata de loteamento, que é transmitir, por determinação legal, uma parcela correspondente a 35% da área a ser loteada para a municipalidade. Automaticamente, independentemente de qualquer ato solene ou expresso com tal finalidade.

Para o registro imobiliário, para a técnica registral, para escrituração, qual seria o caminho? Registrado o loteamento, já se pode abrir matrícula daquelas áreas institucionais, das áreas destinadas ao patrimônio público e ali, então, noticiando o registro do loteamento, já se opera a transferência desses bens. Esse é o primeiro ponto; só que há também o encargo para o município. O município recebe esses bens, recebe

essas áreas **afetadas ao uso comum do povo**. Então, não é que o município, “livre e feliz da vida”, recebe bens dominicais. Ele recebe bens afetados e esses bens, uma vez que estão afetados, correm o risco de não poderem ser desafetados. O art. 180 da Constituição Estadual Paulista prevê que esses bens não podem sofrer desafetação. O ente municipal, vez por outra, tenta pela desafetação tirar um imóvel, tirar uma parcela de imóvel, uma porção da área parcelada, da área institucional, por exemplo, e depois doar para a associação de moradores. Não se deve.

Apesar dessa previsão, a orientação mais recente e reiterada da Corregedoria do Conselho da Magistratura do Estado de São Paulo é no sentido de que não compete nem ao registrador nem ao juiz corregedor permanente o controle da legalidade dos atos da administração. Então, podemos dizer: *Poder não pode, mas faz. Poder não pode, mas pode*. Se olharmos estritamente o que está na lei, não pode, mas se faz. Então, por vezes, o que se consegue – e talvez aí a vantagem de uma comarca pequena – é conversar com o administrador municipal, tentar demovê-lo da ideia da desafetação, falar dos problemas que terão, conversar com o promotor de Justiça, ou seja, buscar diretamente com tais órgãos demonstrar o que pode haver de prejuízo à coletividade a alteração da destinação dessas áreas.

Certo é que a destinação das áreas visa a atender as finalidades públicas. A Lei nº 6.766/1979 prevê que é obrigatório no projeto de loteamento haver a destinação para instalação de equipamentos públicos. Vários desses equipamentos, embora a estrutura deva ser feita pelo empreendedor, pelo próprio parcelador, são de responsabilidade do município. E, por consequência, os serviços públicos também são de responsabilidade do município. Não compete ao particular ou ao loteador prestar o serviço, seja de segurança, seja de manutenção das vias públicas, de limpeza. Esses serviços públicos são de responsabilidade do próprio município. Não são serviços de responsabilidade do loteador.

Diferente vai acontecer quando estivermos diante de um condomínio especial. Nessa modalidade de empreendimento, quem responde por essa estrutura, quem arca com todas as despesas decorrentes dos serviços, manutenção etc. são os próprios condôminos. Então, aquela convenção que foi aprovada é que definirá a forma de contribuição de cada um deles para arcar com todas essas despesas para garantir segurança, limpeza, conservação e atendimento a outros interesses comuns.

No caso de um parcelamento, em razão de as áreas e os bens relativos à circulação, por exemplo, serem municipais, essa responsabilidade automaticamente vai para o município.

Por fim, em relação ao parcelamento, este último ponto é o que nos interessa. Parcelamento, de acordo com a previsão da Lei nº 6.766/1979, é um empreendimento aberto, ou seja, as vias criadas no projeto de parcelamento, as vias criadas no

loteamento são de livre circulação da população, assim como os bens públicos destinados à instalação de equipamentos. Não há previsão na Lei nº 6.766/1979 de que se faça alguma restrição à circulação, ao ingresso, à permanência de pessoas nos bens públicos. Vale lembrar o conceito do art. 99 do Código Civil, que prevê, no inc. I, que *são bens públicos de uso comum do povo ruas, praças, mares, rios*. Não vamos aprofundar a ideia de desafetação de mares e rios, porque a natureza desses bens não o permite. É bem ambiental; e, como preceitua o art. 225 da Constituição Federal, bem ambiental não tem domínio, é bem **de uso** por expressa determinação constitucional. Então, não tem como o estado desafetar, por exemplo, uma praia, e dispor: “a praia passa ao domínio privado. Transformemos a praia em bem dominical e com isso podemos vender, doar, dispor!”. Não pode, porque é bem ambiental. Diferente de ruas e praças. Ruas e praças não são bens ambientais; são bens públicos. Por serem bens públicos, entram no regime de Direito Constitucional Administrativo. Praias, água dos oceanos, rios são bens ambientais. Por serem bens ambientais não são, no conceito constitucional, bens públicos. Eles não são bens públicos de tal sorte que a administração possa dispor **livremente** desses bens. Para concluir, se nós olharmos para o art. 225 da Constituição Federal, isso é § 1º, a previsão é que o ente público é gestor desses bens e não titular. Ele não tem domínio de tal sorte que possa desafetá-los para em ato subsequente promover alienação na forma da Lei nº 8.666/1993 ou na forma de outro texto normativo que venha a ser criado.

Pois bem. A Lei nº 4.591/1964 prevê no art. 8º quais serão os objetos que permitem a criação de um condomínio especial.

Uma das hipóteses de condomínio previsto na Lei nº 4.591/1964 vem ali prevista na alínea “a” do art. 8º, que é exatamente condomínio de casas. E, então, verifica-se que a redação do art. 1.331, *caput*, do Código Civil, não contempla de forma expressa essa modalidade, mas apenas indica que pode ser estabelecido o condomínio em situações “*tais como*”. E, por conseguinte, se o rol é exemplificativo, cabe incluir outros objetos jurídicos que não estejam expressamente previstos.

E o entendimento da decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), na apreciação do REsp nº 709.403-SP, pautou-se exatamente na Lei nº 4.591/1964, afirmando que **a mencionada lei, quando trata da figura do incorporador, não o obriga a ser construtor**. Prevê que esse incorporador pode, inclusive, fazer um contrato de promessa de construção; seria um contrato preliminar de empreitada, na forma da lei civil. E esse contrato preliminar de empreitada seria feito com cada adquirente de lote condômino, já que a unidade autônoma seria o próprio lote. Ele faria esse contrato com cada um dos adquirentes dos lotes condôminos ou eventualmente aquele adquirente poderia até contratar outra pessoa, ou ele mesmo assumir o resultado daquela construção, desvinculando-se da obrigatoriedade de que a casa tem de ser construída dentro do contrato de incorporação. Manifestou-se na decisão, portanto,

que não faz parte dessa estrutura a obrigatoriedade que a construção seja feita pelo incorporador ou alguém dentro do contrato de incorporação, caso a incorporação e a construção não sejam feitas pela mesma pessoa.

De qualquer forma, o art. 8º, “a”, da Lei nº 4.591/1964, prevê expressamente o condomínio de casas com algumas restrições com relação ao condomínio de edifícios, com relação ao condomínio de pavimentos horizontalmente sobrepostos. O condomínio deitado ou condomínio de casas vai ter por característica a definição de um exato terreno vinculado à unidade autônoma, à construção erguida sobre esse terreno e, por consequência, eventual área de quintal, de jardim, que se liga àquela unidade autônoma. Essa unidade autônoma formada por terreno, construção e área livre de circulação da própria unidade como quintal, como área de jardim, é que vai se vincular às demais unidades autônomas em relação às correspondentes frações ideais.

Vem, em razão da mencionada decisão, uma dúvida: *é possível fazer esse condomínio de casas ainda que haja uma fração comum, ainda que haja uma propriedade comum reduzida?* Sim, é. Mas tem de haver a propriedade comum. O que não é possível é a edificação de unidades que não guardam qualquer vinculação entre si, alegando que a vinculação é apenas do terreno. Não, as unidades não podem se vincular exclusivamente em razão do solo em que são implementadas. Elas não estão vinculadas em razão do terreno. O terreno não pode ser desmembrado, nem pela Lei nº 6.766 nem pela lei municipal.

É o que se prevê no art. 1.331, *caput*, do Código Civil: “Pode haver, em edificações, partes que são propriedade exclusiva, e partes que são propriedade comum dos condôminos”. Se o trecho “entre vírgulas” não existisse, nós talvez hoje não estivéssemos debatendo a possibilidade de instituição de um condomínio especial cujas unidades autônomas são lotes destinados à edificação. Mas na medida em que o próprio legislador civil trouxe a previsão de que esse condomínio edilício – é esse o título do capítulo do Código Civil – se fará “em edificações”, pode ter derrubado a possibilidade de condomínio de lotes no Código Civil. Poderia ter sido normatizado e poderia, portanto, apagar as discussões que hoje se têm quanto à sua regularidade ou não. No entanto, o § 1º trouxe essa abertura maior quanto à possibilidade de condomínio em relação a outros tipos de unidades que permitiria, portanto, se não houvesse essa restrição do *caput*, concluirmos pela viabilidade de aplicação do Código Civil para instituição do condomínio de lotes. “As partes suscetíveis de utilização independente, tais como apartamentos, escritórios, salas, lojas e sobrelojas”. E aí incluiríamos casas, casas térreas, sobradadas, lotes destinados à edificação. Seria possível fazer essa inclusão na interpretação se não houvesse a restrição inicial do *caput* do art. 1.331.

A Lei nº 4.591/1.964 prevê no art. 28, parágrafo único, o que é uma incorporação, e, no art. 29, quem é o incorporador. No conceito de incorporação, o legislador prevê:

Para efeito desta Lei, considera-se incorporação imobiliária a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas.

O STJ, ao interpretar essa disposição normativa, entendeu dois pontos primordiais. O primeiro, a incorporação é uma atividade necessária se houver a finalidade de alienação. E isso para nós já é bastante sabido. Se o empreendedor não tiver por objetivo alienar antes de concluir a construção, ele não precisa incorporar. Ele pode obter a aprovação do projeto na municipalidade, obter a aprovação do projeto na prefeitura, executar esse projeto. Depois de executado o empreendimento, averba a construção, promove a instituição e especificação do condomínio, define cada unidade autônoma e, a partir de então, está liberado para vender. Mas se pretender vender antes de concluir a construção, ele é obrigado a incorporar. Essa foi a primeira interpretação do Tribunal, em consonância, aliás, com o texto da Lei nº 4.591/1964.

Mas seguindo em frente nessa ordem de ideias, o Superior Tribunal de Justiça entendeu, ainda, que, se o empreendedor não é obrigado a incorporar, ele também não é obrigado a construir. Ou seja, ele pode incorporar sem construir, tal qual ele pode construir sem incorporar. Como? Aí vamos à leitura do art. 29:

Art. 29 – Considera-se incorporador a pessoa física ou jurídica, comerciante ou não, que embora não efetuando a construção, compromisse ou efetive a venda de frações ideais de terreno objetivando a vinculação de tais frações às unidades autônomas que serão construídas.

A ideia do STJ, embora justificada, para regularizar, bem como para reconhecer a regularidade de um empreendimento existente no município de Indaiatuba, para esses dois dispositivos, foi no sentido de que esse incorporador não necessariamente precisa construir para ser incorporador. Ele pode executar uma incorporação, vincular frações ideais, sem que seja construtor sem que ele tenha de se responsabilizar por um projeto de construção vinculado a um memorial inicialmente apresentado e que, por conseguinte, criará a vinculação entre os vários condôminos em razão das construções, fazendo com que estas apenas sejam consideradas unidades autônomas.

Há casos, dentro do Estado de São Paulo, por exemplo, em que o registro de um empreendimento foi feito considerando que haveria uma área ocupada no terreno de “tantos metros quadrados”, mas não tem previsão nem no registro dessa incorporação nem mesmo nas fichas auxiliares, depois de registrada a incorporação, de que é o incorporador que vai executar essa construção. Existe apenas a definição de quanto do terreno será ocupado pela construção. Se nós voltarmos à leitura da lei, enquadra-se o art. 8º, “a”, que prevê essa

necessidade de se definir quanto do terreno será ocupado pela construção, mas não prevê que o próprio incorporador necessariamente executará a construção.

Surgiria, então, outro ponto: definição das frações ideais, nos quadros da ABNT para a definição da proporção pela qual cada um vai responder. Essa questão já se encontra superada na medida em que a responsabilidade de cada condômino pode ser definida em razão da sua qualidade, não necessariamente em razão da fração ideal de que ele é titular. Nada impede que se defina que todas as unidades, por exemplo, os lotes A, B e C, os lotes da quadra A, gerem contribuição condominial de determinado valor; da quadra B, contribuição de outro valor, independentemente da dimensão da construção. Dependerá, isso é certo, da previsão convencional.

E os loteamentos fechados? A conturbada figura dos loteamentos fechados. Vimos que o projeto de loteamento é aberto na forma da Lei nº 6.766/1979. Não adianta dizer que se trata de uma interpretação mais favorável. Não há previsão em lei de projeto de loteamento fechado que assim se configure desde seu nascimento. Todo projeto de loteamento deve ser aberto. O que se admite é um fechamento posterior, mas dizer “aprovar desde o início como loteamento fechado” realmente não há previsão normativa. Então, o projeto é realmente de loteamento aberto, admitindo-se o fechamento em momento posterior. Quando poderia ser feito, então, esse fechamento? Depois de registrado o loteamento – aprovado na municipalidade, levado para os órgãos ambientais –, o que pode ser feito? Caso haja – vamos pensar no mundo jurídico e também no mundo real – previsão na legislação municipal, é possível se utilizar do ato administrativo previsto na lei municipal para o fechamento daquele loteamento. Ou seja, para que esse loteamento seja totalmente murado, seja totalmente cercado e o acesso à área interna seja controlado por guarita, seja controlado por pessoas contratadas por uma associação de moradores para garantir sua maior segurança, será necessário o ato autorizador da municipalidade, na forma de sua legislação. Essa é a alternativa. A municipalidade pode prever que desde o início do projeto havia possibilidade de fechamento? Pode. Mas isso não quer dizer que o empreendimento ingressará na matrícula como loteamento fechado. Ele ingressa como loteamento e em momento posterior se dá autorização, ou melhor, se pratica o ato administrativo previsto na lei municipal que autorize esse fechamento.

Vamos trabalhar com três atos administrativos: ou é uma autorização ou é uma permissão ou uma concessão de direito real de uso. As três figuras são extremamente criticadas pela doutrina. Ou em razão da precariedade dessas autorizações e permissões ou em razão da natureza do direito real de uso e sua personalização nesses empreendimentos, considerando que não deveria ser outorgado em favor do exclusivo interesse privado, mas sim em favor do interesse público. Então, de qualquer forma, as três figuras são bastante criticadas. Mas nos deparamos com outro problema: compete ao registrador



Foto: Alex Lanza

Palestrante Daniela Rosário

verificar a legalidade do ato da administração que concedeu o direito real de uso em favor de certa associação de moradores? Não. Controle dos atos da administração será feito pelo Ministério Público. Eventual improbidade será apurada pelo Ministério Público e pelo Judiciário e não pelo registrador e pelo seu correspondente juízo correedor.

Pergunta natural: Se houve o fechamento de um loteamento, é possível ou não fazer com que esse ato ingresse na matrícula do imóvel? Entendo que só é possível ingressar na matrícula do imóvel se for uma concessão de direito real de uso. Os atos de permissão e autorização, em razão da precariedade, me parecem que não se enquadram no teor do art. 246 da Lei de Registros Públicos, que confere um rol aberto para as averbações. Exatamente em razão dessa possibilidade de serem revogados pela própria administração. Então, a meu ver, não teriam ingresso na matrícula, mas sim, o direito real de uso até em razão da perenidade desse direito.

E não se pode deixar de lado o fato de que essa insegurança em relação aos atos administrativos e à sua precariedade acaba por desestimular tanto os investidores do setor imobiliário quanto os adquirentes de lotes.

Além disso, como já comentado, o art. 180, inc. VII, da Constituição do Estado de São Paulo, proíbe a desafetação dessas áreas institucionais, dessas áreas públicas dos loteamentos, embora na prática haja uma desafetação por uma autorização, por uma permissão ou por uma concessão de direito real de uso. A meu ver, somente este último entrando na matrícula, reitere-se.

E qual é, então, o posicionamento do Estado de São Paulo em relação à possibilidade do fechamento de loteamentos? As decisões mais antigas, década de 1990, reconheceram a inconstitucionalidade das leis municipais que autorizavam o fechamento dos loteamentos por conta de a Lei nº 6.766/1979 trazer expressa previsão que são empreendimentos abertos. Portanto, as vias são públicas e a circulação é livre a qualquer pessoa, além de que as demais áreas públicas têm destinação específica. Até a segunda decisão, a Apelação nº 4.860/1990, cujo relator foi exatamente Narciso Orlandi, declara a inconstitucionalidade da legislação municipal que tratasse de fechamento de vias públicas, de desafetação de vias públicas de loteamento para permissão do seu uso privado.

Em 2001, o Tribunal de Justiça de São Paulo mudou de posicionamento e, tratando especificamente da Lei Municipal nº 5.441/1998 do Município de São José dos Campos, reconheceu a constitucionalidade do fechamento do loteamento com base em autorização dada por lei municipal, ou seja, podia desafetar, fechar em razão de um direito fundamental – o direito à segurança. A decisão inclusive menciona que a prestação desse direito fundamental, a prestação do serviço de segurança pelo estado, tem sido ineficiente. Então, o estado não pode proibir o particular de se utilizar de outros mecanismos que garantam a sua própria segurança. Não quer dizer que essa virou uma responsabilidade do particular, mas se ele quer se utilizar de mecanismos que melhorem a sua segurança, que garantam o seu direito fundamental, o estado não pode impedir. E, por isso, reconheceu a constitucionalidade da lei do Município de São José dos Campos e, por consequência, vem aparecendo em outros municípios a mesma figura. No Estado de São Paulo, diga-se, é uma realidade cada vez mais comum. Nem todos os municípios contam com previsão em lei, mas, de qualquer forma, o fato existe. E pelo fato existir é que gera a insegurança.

Quais as consequências? Deparamo-nos com grandes e conturbadas questões.

Primeiro ponto: se existe um loteamento fechado, a responsabilidade pela segurança e por outros serviços públicos é naturalmente do ente público. A ideia é transferir essa responsabilidade, ou ao menos uma parcela dela, para os moradores. E que então poderiam fundar uma associação de moradores, como uma associação de amigos de bairro, como associação de pais e mestres, enfim, as pessoas se unem com uma finalidade comum, que é exatamente garantir a manutenção dos interesses dos moradores daquele determinado loteamento. Então, em razão da associação de moradores, eles trazem para a própria associação, para os moradores a responsabilidade pela segurança, que passa a ser privada e não mais pública e também pela prestação de inúmeros serviços públicos – cuidado de calçadas, cuidado de pavimentação, da própria iluminação, coleta de lixo. Puxam essa responsabilidade para a associação de moradores. Veremos adiante o problema daí

advindo: como ficam as contribuições para a manutenção e prestação desses serviços?

Segundo ponto: essa é a maior crítica daqueles que não concordam com o fechamento dos loteamentos. Ele cria uma segregação social. Então, acaba se criando um grupo de pessoas de um padrão talvez mais elevado que moram nesses núcleos e outro grupo de pessoas que não conseguem chegar a esse padrão e que, portanto, não teriam acesso a esses mesmos benefícios. Hoje em dia, embora ainda seja uma afirmação bastante forte na doutrina, já perdeu força, principalmente porque existem inúmeros loteamentos fechados populares. Não é mais uma figura tão rara. Dizer, “Nossa! Só a classe média, média alta que vive em loteamento fechado” já não é uma realidade social. Hoje é muito comum que loteamentos com lotes de 125, 150, 200 metros quadrados e com volume enorme de unidades tenham o fechamento autorizado. Não é algo mais tão incomum quanto era no passado. Então, por mais que apareça ainda na doutrina, essa segregação social também já perde força.

Terceiro ponto: e aí sim o problema real. O impacto na circulação de pessoas e veículos. Quando você autoriza o fechamento de um loteamento, fecha-se o acesso a essas vias públicas de circulação. O traçado das vias que estava previsto na organização do município se altera. Altera-se substancialmente o impacto nessa organização do município, circulação de ônibus, circulação de veículos nessa restrição. Além do mais, ordinariamente, o tempo gasto por pessoas, independentemente do meio de locomoção, também se altera na medida em que passa a ter de fazer “retornos” ou “voltas” em razão do caminho criado pelo loteamento, mas sem acesso em razão do fechamento deste.

Quarto ponto: o maior de todos os problemas – a precariedade do ato administrativo. Se for um ato de permissão ou autorização, corre-se o grande risco de mudar o chefe do Poder Executivo municipal, muda o prefeito e, por consequência, pode revogar. Segundo, mesmo que se trate de uma concessão de direito real de uso, existe a discussão doutrinária do destinatário do direito real de uso, que não pode ser o interesse do particular, mas sim o interesse público. Por consequência, pode haver um ato de improbidade e da mesma forma esse ato ser revogado ou anulado.

O quinto ponto: mais um problema grande – incidência tributária. O município tem grande fonte da sua receita através da arrecadação do IPTU. Os municípios que tenham grande circulação de serviços formam sua receita principalmente com o ISS; mais os demais dependem da arrecadação do IPTU. Se estamos diante de um loteamento, as vias internas e, portanto, as áreas institucionais são bens públicos. O município não institui imposto sobre seu próprio patrimônio. Não é nem dizer em caso de imunidade. Não tem. Não há como exigir de si próprio certa obrigação. Então, o município, bem ou mal, perde a arrecadação. Ele

não se desvincula da responsabilidade pelos serviços que vimos antes e estão constitucionalmente previstos, porque esses serviços são públicos. Embora ele não se desvincule, e na prática não precise prestá-los, ele tem de considerar que isso faz parte do seu orçamento, das suas despesas, mas, em compensação, não recebe a contraprestação. “Ah, mas ele não vai pavimentar”. O próprio “condomínio”, o próprio loteamento, a associação de moradores é que vai cuidar disso. Realmente vai, só que está cuidando como se fosse um bem privado e não está pagando, contribuindo para a arrecadação tributária municipal como se fosse bem privado. Qualquer um que, em vez de estar em um loteamento fechado, estiver em um condomínio de casas, vai pagar a contribuição correspondente à conservação e à manutenção das coisas comuns. Quando o interessado receber a notificação do lançamento de IPTU para pagamento, será considerada a sua fração ideal, não só o seu terreno/lote, não só a sua construção. Vai considerar a fração ideal dentro do todo. E a fração ideal dentro do todo inclui as áreas comuns, inclui aquelas áreas que têm uma pista de *Cooper*, que têm área de ciclismo, salão de festas, *garage band*, *espaço gourmet* e mais um monte de coisa que os condôminos quase não usam por não terem tempo. Tudo isso vai entrar na base de cálculo. No loteamento fechado, é comum ter tudo isso também. Só que tudo isso foi considerado equipamento público ou, como regra, se instala em equipamentos públicos. Tudo isso foi considerado que aquela praça que tem no fundo do loteamento fechado é pública, só que ela é usada privativamente pelos moradores do loteamento que foi fechado. Portanto, os associados usam privativamente os bens públicos, mas não pagam o correspondente imposto.

Por fim, no loteamento não temos propriedade comum, portanto jamais poderemos falar em contribuição **condominial**. Embora não se trate de contribuição condominial, é possível criar uma associação de moradores, que hoje é a figura mais comum. Cria-se a associação de moradores, faz-se o registro dessa associação no registro civil de pessoas jurídicas da sede da comarca. Eventualmente, faz em títulos os documentos, se não conseguiram formar muito bem aquela associação, para fins de guarda e conservação, mas fazem algum documento que determina que todos os associados deverão contribuir para manutenção da coisa de interesse comum. Não é coisa comum, reitera-se.

Dentro deste tema, em primeiro, cumpre tratar do art. 5º, inc. XX, da Constituição Federal, que prevê que ninguém pode ser compelido a se associar ou se manter associado. A conclusão natural é que “Ah, então eu não posso ser obrigado a me associar. Logo, não posso ser obrigado a contribuir!” Não há o que discutir. Isso é certo. Todavia, a orientação jurisprudencial é no sentido de que, embora não associado, tem o dever de contribuir para o interesse de todos. Ou seja, não se associou, não concorda, aliás, nos loteamentos fechados, é rara a situação em que a pessoa recebe um estatuto dizendo: “Você vai se associar para começar a pagar?” Não. Na prática, após

a aquisição, comunica-se à administração. A administradora daquele loteamento manda boleto para pagamento das taxas de manutenção. O novo morador paga e, se for encrenqueiro, discute judicialmente. Mas na prática ninguém recebe um convite para se associar àquela determinada pessoa jurídica que foi criada para exatamente atender aos interesses dos vários moradores. O que acontece é que, como estamos diante de um loteamento e não de um condomínio, não temos contribuição condominial.

Nos casos de loteamentos fechados, temos essa contribuição **associativa**. Então, todos os associados têm um interesse comum. Todos contribuem na proporção estipulada no estatuto, contribuições iguais ou não, e essas várias contribuições vão manter a associação e os interesses dos associados. Seria perfeito. Mas sempre há o discordante, o que se sente injustiçado, o que faz conta na ponta do lápis e não se utiliza de coisas destinadas a todos, além do inadimplente.

Diante disso, qualquer que seja o motivo do não pagamento da contribuição, vem a pergunta: é possível alcançar a propriedade privada para responder por aquela obrigação? Não. Basta verificar os casos de impenhorabilidade tanto do Código Civil quanto da Lei nº 8.009/1990. No Código Civil, o art. 1.715 prevê que se houver a instituição do bem de família, bem de família voluntário, que gera a impenhorabilidade exatamente porque é a forma de garantir a manutenção da família, ela cai diante de despesas condominiais. Ela não cai em razão de despesas associativas. Então se, por ventura, certa pessoa instituiu bem de família sobre o lote de terreno e a respectiva construção de que ele é titular em um loteamento fechado, ele pode deixar de pagar a contribuição associativa sem correr risco de perder a unidade? Pode. Porque não entra na exceção legal. Norma de caráter restritivo, a interpretação não pode ser ampliativa. Então não vamos dizer que existe natureza de contribuição condominial.

Mas, então, vamos dizer que caia a impenhorabilidade convencional. Ele não instituiu bem de família. Ele vai se afastar da impenhorabilidade legal, da impenhorabilidade da Lei nº 8.009/1990? Também não, porque a Lei nº 8.009/1990 também se vincula, conforme previsto no art. 3º, à despesa **condominial**. E essa não é uma despesa condominial. Essa é uma despesa associativa que, aliás, ele entendeu por bem em nem mesmo se associar. É um débito que ele tem sem ter ingressado na associação e que será executado por uma ação de cobrança comum.

Então, percebam quantos problemas que hoje nos deparamos quando estamos diante de um loteamento fechado! Esta modalidade de empreendimento pode parecer uma ótima alternativa, mas percebam com quantos problemas concretos nos deparamos. Daí a necessidade de regulamentar de outra forma a figura desses condomínios especiais de lotes.

Quanto ao condomínio de casas, tracemos algumas palavras bem rápidas para podermos chegar à conclusão final de que é

o condomínio de lotes sem edificação. Condomínio de casas previsto no art. 8º, “a”, da Lei nº 4.591/1964 e as partes destacadas que são as que nos interessam e que vão diferenciar condomínios de lotes. Em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, serão discriminadas:

- I. Parte do terreno que será ocupada pela edificação;
- II. Aquela reservada à utilização exclusiva como jardim e quintal;
- III. A fração ideal do todo e das partes comuns.

Não existirá condomínios de casas ou outra forma de condomínio especial se não existirem as partes comuns. Estes três elementos estarão presentes se nós pensarmos em um condomínio de lotes destinados à edificação, nos seguintes termos:

- I. Considerar a parte do terreno que será ocupada pela edificação;
- II. Definir se existe nesse terreno parte de propriedade exclusiva que deverá ser destinada à área de jardim, recuo, quintal ou outra finalidade;
- III. Obrigatoriamente haverá parte comum que vinculará aquele adquirente, aquele condômino aos demais titulares das unidades autônomas.

O art. 1.331 do Código Civil traz nos §§ 2º e 3º também essa obrigatoriedade de que existam partes comuns para que possamos falar de condomínio especial, para que possamos falar de condomínio edilício, evitando-se condomínio em edificações. E aí vamos falar das consequências do condomínio especial. Seja condomínio de lotes ou condomínio de casas para poder atestar a viabilidade do condomínio de lotes.

O primeiro passo é ter em mente quais são as vantagens, na verdade, de se regulamentar um empreendimento como condomínio e não como loteamento e posterior fechamento.

1. A efetiva responsabilidade pela segurança, prestação de alguns serviços públicos, manutenção do próprio imóvel, da própria estrutura é dos condôminos. Eles são legalmente obrigados a responder pela manutenção da estrutura, a responder pelo serviço de segurança, de coleta de lixo, da manutenção do prédio, da manutenção daquela área comum. É determinação legal, diferente do que ocorre no loteamento fechado, em que não há essa determinação, mas eles assumem a responsabilidade em razão do distanciamento do município que autorizou o fechamento;
2. O impacto à circulação de pessoas e veículos. Para que seja estabelecido um condomínio especial, é o-

brigatório que nós já estejamos em uma área urbanizada. Diferente ocorreu quando falamos em loteamento. Lembram? No loteamento, vamos abrir vias, alterar traçados, ampliar, prolongar o traçado daquelas vias. No condomínio, não. Nele, todo o sistema viário já existe e será inserido um empreendimento habitacional, um empreendimento comercial. Nada de novo será criado. Então, não se gera, por si, impacto negativo na circulação, porque o empreendimento não tem via pública. Assim, o empreendimento terá de se adaptar ao sistema que existe, não havendo abertura de novas vias;

3. Segurança jurídica em razão da previsão normativa. Loteamento fechado não está previsto em lei. Portanto, temos insegurança em relação ao ato da administração que pode, em algum momento, revogá-lo. Como o condomínio especial tem expressa previsão em lei, não há de se falar dessa insegurança que, em determinado momento, a municipalidade ordene que sejam derrubados os muros que cercam aquelas várias unidades autônomas, que cercam aquela estrutura condominial;

4. Incidência tributária com regulamentação expressa. O Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana vai incidir sobre o todo na correspondente fração ideal de que cada condômino seja titular. Diferente do loteamento em que nas áreas públicas não há incidência do IPTU;

5. Contribuições condominiais. Cada condômino pagará em razão de sua qualidade de condômino, seja em razão da sua fração, se assim estiver previsto na convenção de condomínio, seja em razão da determinação convencional de que é uma parcela fixa. Mas cada condômino paga contribuição condominial. A contribuição condominial tem regramento diferente da contribuição associativa. Os débitos decorrentes das contribuições condominiais que não tenham sido pagas caem diante da impenhorabilidade. Seja impenhorabilidade legal, seja impenhorabilidade convencional. Muito mais seguro para os próprios moradores, porque, se estamos em um loteamento fechado e um vizinho não paga, qual vai ser a consequência? Ação executiva. Mas ele vai continuar morando. A casa dele continuará iluminada. O lixeiro contratado vai recolher o lixo da porta dele. Ou seja, ele continuará a perceber as vantagens da associação. Mas se for um condomínio também, ele continua a perceber essas mesmas vantagens. Só que na execução é possível alcançar a unidade autônoma, que, se for loteamento fechado, a unidade autônoma não é unidade autônoma e não gera despesas condominiais. É lote comum, portanto, protegida pela impenhorabilidade, seja convencional, seja impenhorabilidade da Lei nº 8.009/1990, inclusive para pessoas solteiras, na forma da Súmula nº 364 do STJ;

6. E, por fim, as normas de relação jurídica e as normas de condutas estarão no regimento interno na con-

venção de condomínio. Temos uma padronização no condomínio decorrente da convenção e decorrente do regimento interno, mas lá no loteamento é possível fazer isso pela associação? Sim, o é. Só que o conceito de direito civil de associação vincula os associados. Não vincula pessoas estranhas à associação. Então, o que eu posso fazer? Não me vincular à associação e, ainda assim, pagar pelos benefícios que eu percebo e pagar porque recolheram meu lixo, porque varreram minha calçada, porque limparam a rua. Eu pago, mas não entro na associação. Então, não sou obrigada a cumprir as normas estabelecidas na associação. Em um condomínio, é possível fazer isso? Não. Independentemente de ser ou não signatário da convenção, o arquivamento da convenção no registro imobiliário, o registro da convenção no Livro 3, no Livro de Registro Auxiliar, obriga a todos – condôminos presentes e condôminos futuros, inclusive aqueles que sejam a minoria vencida. Percebam, novamente, que segurança maior existirá na medida em que estamos falando em uma convenção condominial, na medida em que estamos diante de um condomínio.

Vê-se, portanto, que a regulamentação do condomínio de lotes confere muito mais segurança que um loteamento fechado. Logo, hoje, o que é imprescindível?

É imprescindível uma regulamentação que trate expressamente da figura denominada condomínio de lotes, modalidade de condomínio especial. O objetivo do presente debate foi trazer esse conceito que ainda remete ao Projeto de Lei nº 3.057, que falava de condomínio urbanístico, que visa a alterar substantivamente a Lei nº 6.766, mas aí traz a figura do condomínio urbanístico. Esse é um conceito que foi trazido pelo Secovi:

Condomínio urbanístico é divisão de gleba ou lote em frações ideais correspondentes a unidades autônomas destinadas à edificação e em áreas de uso comum dos condôminos que não implique na abertura de logradouros públicos, nem na modificação ou ampliação dos já existentes.

Lembrem que o impacto no sistema viário não existe quando estamos falando de um condomínio – “podendo haver abertura de vias internas que serão de domínio privado”, não serão, portanto, de domínio público. Percebam, na parte inicial desse conceito abordado pelo Secovi, um conceito que não é trabalhado pelo registro imobiliário, mas que interessa aos incorporadores, aos empreendedores, cujo objetivo é dividir em frações ideais destinadas à edificação. Não haverá divisão em lotes destinados à edificação. São frações ideais, às quais os lotes se vinculam, e esses lotes são colocados como unidades autônomas para que seus adquirentes possam fazer a construção.

Bom, em conclusão, o condomínio de lotes, que, diferentemente do condomínio em edificações e do loteamento, não possui



Fábio Santos, Daniela Rosário e Emanuel Santos, integrantes da CPRI-IRIB

uma previsão normativa expressa. Não temos qualquer dispositivo de lei que determine ou disponha: “considera-se condomínio de lotes destinados à edificação: [...]”. Não existe, ainda. Então, dispomos de uma construção doutrinária a respeito da figura do condomínio de lotes. E essa construção doutrinária se fundamenta principalmente no Decreto-Lei nº 271/1967, o qual equipara loteador e incorporador. O ponto crucial do Decreto-Lei nº 271/1967 é a previsão do § 1º do art. 3º, que determinava a edição de um decreto no prazo de 180 dias para regulamentar o seu texto. Inúmeros autores afirmam que o Decreto-Lei nº 271/1967 foi totalmente revogado e, por essa razão, nem se poderia tratar de qualquer interpretação especial do art. 3º. No entanto, é certo afirmar que, em verdade, ele não foi totalmente revogado, porque inclusive foi alterado pela Lei nº 11.481/2007, que trata da regularização fundiária de bens públicos federais. Então, em vigor continua. De toda forma, a discussão seria dizer: “A falta de regulamentação específica realmente impede ou não que se faça, que se execute o denominado condomínio de lotes?” A meu ver, que não é o posicionamento das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo, não há vedação legal para que se estabeleça um condomínio de lotes. Independente do Decreto-Lei nº 271/1967, voltemos para o ponto inicial do nosso encontro de hoje. A ocupação do solo compete ao município. O elemento imprescindível será, portanto, que o município preveja essa forma de ocupação, que ele traga a previsão de que é possível instituir um condomínio especial cuja unidade autônoma é um lote destinado à edificação. Se o município não trouxer essa previsão, não tem nem o que aprovar. Mas se houver uma previsão normativa municipal adequada, que inclusive possa usar por base o Decreto-Lei nº 271/1967 – porque a falta dessa regulamentação posterior não afasta os conceitos do Decreto-Lei nº 271/1967 –, não haverá impedimento. Mas, havendo essa previsão na lei municipal, teremos a segurança para registro do empreendimento, dependerá do quê?

Só existirá condomínio de lotes sem edificações se houver unidade autônoma que seja lote. É em razão do lote que serão definidas as frações ideais e não em razão da construção. Mas, então, podemos ter construções muito díspares e gerar

um desequilíbrio em relação à contribuição de um e de outro. Não necessariamente, basta regulamentação. Previsão normativa municipal: i) para implantação do empreendimento; ii) a regulamentação do direito de construir e a limitação à estrutura do empreendimento. O município já faz isso. O loteador faz isso.

Quantos não são os loteamentos cujas restrições urbanísticas incluem também limitação ao direito de construir? Essas várias restrições urbanísticas têm disposições desde tipo de cor que pode ser pintada a casa, o tipo de planta que pode ser cultivada, mas também existem restrições em relação às medidas da construção, taxa de ocupação do solo, altura da construção, limitação ao uso do subsolo. Há a previsão de uma medida mínima e máxima. Existe a previsão se pode ou não fazer pavimento subterrâneo, se pode ter mais de um andar, qual vai ser o coeficiente de aproveitamento do solo. Então, esses elementos devem estar muito bem definidos, seja na lei municipal, seja no projeto de aprovação.

Além disso, depararemos-nos com outro excelente instrumento: a convenção de condomínio. A convenção de condomínio é um elemento estático. É um elemento seguro. É um elemento que vai perdurar durante a vida condominial. Logo, é na convenção de condomínio que o empreendedor deve ter a cautela de definir padrões para as construções de forma a impedir que um condômino tenha de arcar com muito mais despesas do que outro porque sua construção excedeu o padrão daquele empreendimento. Temos vários casos, por exemplo, de loteamentos abertos, em que existe a previsão, nas restrições urbanísticas do contrato padrão, de que não pode haver um condomínio edilício em qualquer dos lotes. Então, pode ter quantos lotes forem. Condomínio edilício não pode ter. O comprador dirá: “Eu queria unificar quatro lotes e fazer um prédio”. Não pode. Tem essa restrição. Se é possível fazer essa restrição no loteamento por que não se pode fazer essa restrição no condomínio de lotes já que a destinação desses condomínios é a edificação que será executada mediante contrato de empreitada seja com o incorporador, seja com o terceiro, seja pelo próprio adquirente, seja pelo próprio condômino?

Então, para concluir esse ponto, o caminho pode ser ter realmente a previsão na legislação municipal; previsão essa que deve ser uma legislação muito segura em relação à forma de construção, aprovando aquele tipo de empreendimento e definindo, desde a aprovação, como pode ser feita a construção. Ao lado dessa restrição na lei municipal, haverá também a previsão pela convenção de condomínio, aquela minuta de condomínio que está prevista na Lei nº 4.591/1964. Essa minuta deve trazer a previsão de padrões para construção e quaisquer outras restrições ao direito de construir, de tal sorte que o adquirente da unidade não seja surpreendido porque o seu vizinho ou construiu muito além do padrão estabelecido, ou, pior, porque o seu vizinho construiu um barraco no fundo do terreno não fez mais nada e foge do padrão que se pretendia estabelecer.

Para fechar, vamos a alguns pontos da decisão do STJ antes mencionada e cujo inteiro teor se encontra no *site* do IRIB: o Recurso Especial nº 709.403-SP.

O empreendimento foi registrado como condomínio e o memorial descritivo previa que em cada terreno das unidades autônomas – já que não estamos falando de lotes – seria erguida uma construção de 20 m² e que o adquirente desse terreno em construção poderia requerer à prefeitura aprovação de um novo projeto para ampliar ou alterar a construção. E essa construção seria em momento posterior averbada na correspondente matrícula. E foi assim registrado regularmente.

O Ministério Público ingressou com Ação Civil Pública indagando que, na verdade, era um loteamento mascarado, já que só existe incorporação imobiliária e condomínio edilício se as construções forem previamente definidas pelo próprio incorporador. E, em momento posterior, se houver alguma alteração, faz-se necessário apresentar novo quadro de áreas, novo memorial descritivo, novo processo de especificação, arquivar no registro imobiliário para que se alterassem as frações ideais. E o grande ponto da decisão do STJ é dizer que nada disso é preciso.

A decisão afirma que, em verdade, a forma como foi registrado foi regular e que, aliás, tamanho de construção nem mesmo é exigido pela Lei nº 4.591/1964. Se não é exigido pela Lei nº 4.591/1964, salvo melhor juízo, não caberia ao MP questionar a necessidade de observância a tal ditame legal; esse foi o teor da decisão.

Dela, extrai-se: i) que o incorporador não é obrigado a responder pelas construções; ii) que o fato de haver menção às construções não vincula o incorporador para que ele só possa construir daquele tamanho; e iii) que, mais ainda, se houver alteração do padrão de construção, isso não exige depósito de novo memorial, novo quadro de área, para definição das frações ideais. Porque essas frações foram definidas logo no início, quando apresentado o projeto de loteamento com uma previsão de que poderiam ser alteradas essas construções.

Além de tudo, trata-se de empreendimento absolutamente consolidado. Todas as construções já erguidas há tempo. Então, também não é adequado determinar que se desfaça tudo, se afaste tudo o que existe, cancele aquele registro e tudo isso se transforme em loteamento sendo que as construções já estão edificadas de longo período. ■

Apresentação da palestra disponível no endereço

<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=13>





Marcos Ortiz mostrou como a tecnologia pode otimizar o trabalho, aumentando a segurança e a agilidade e reduzindo custos

Novas tecnologias aplicadas à atividade registral

// Marcos Ortiz

Administrador de empresas com mais de 20 anos de experiência em implantação de soluções informatizadas para todas as especialidades notariais e registrais.

Inicialmente, gostaria de parabenizar o IRIB pela iniciativa de, pelo segundo ano consecutivo, convidar especialistas em tecnologia que tenham experiência concreta no desenvolvimento e na implantação de soluções informatizadas para cartórios para participar como palestrante no *Encontro Nacional de Registradores Imobiliários*. Com isso, saímos um pouco do discurso acadêmico, que também é importante, e passamos mais para o lado prático, tendo assim a oportunidade de compartilhar sua vivência ao lado de oficiais e tabeliães de todo o País no desafio de adotar boas práticas de gestão informatizada em seus cartórios. Agradeço e fico honrado, portanto, com o convite.

Meu nome é Marcos Ortiz, sou empresário e atuo há 23 anos no segmento de informatização de cartórios de todas as especialidades. Nesse período, tive oportunidade de acompanhar muitos erros e acertos de registradores na implantação de soluções tecnológicas em seus serviços de registro imobiliário e, durante essa apresentação, buscarei compartilhar essa experiência com os senhores, além de mostrar alguns dos caminhos que encontrarão pela frente em um futuro próximo, ajudando-os a entender como a tecnologia poderá otimizar a sua *performance* no exercício de suas atividades, aumentando a segurança e a agilidade e reduzindo custos.

Interessante destacar que, a cada dia, apesar de o registrador ser um profissional do Direito, que faz parte de “ciências humanas” e, portanto, muito diferente de informática, que faz parte de “ciências exatas”, aos poucos esse profissional está ficando muito por dentro do assunto “tecnologia”, seja por gosto ou mesmo por necessidade. E é bom que seja assim, pois, hoje em dia, nenhum dos senhores conseguirá exercer plenamente a sua função sem se valer, em algum momento, da tecnologia.

Quero convidá-los a fazer uma breve recapitulação da evolução da informatização dos cartórios no decorrer dos anos para nos ajudar a criar uma linha de raciocínio lógico que facilite a compreensão do que está por vir.

Todos se recordam da primeira vez que ouviram falar de computadores, certo? Alguns há mais tempo, outros a menos, mas a imagem que representa bem os primórdios da informática são aqueles antigos CPDs com equipamentos de computação de grande porte, que ocupavam grandes salas, armazenavam dados em fitas e discos enormes, precisavam de uma numerosa equipe de técnicos para operá-los, custavam verdadeiras fortunas e eram privilégio apenas de bancos ou grandes corporações. Isso já faz seus 30/40 anos e a maioria de nós só viu esses equipamentos em fotos ou na televisão. Por incrível que pareça, alguns dos microcomputadores que existem nos cartórios hoje têm uma capacidade de processamento e armazenamento superior à daqueles “trambolhos”.

Todos se recordam também da primeira experiência que tiveram com microcomputadores. Talvez por intermédio de um videogame, ou na escola, ou no trabalho com os primeiros

computadores pessoais (PC) etc. Muitos chegaram a utilizar aquelas primeiras máquinas de escrever eletrônicas que vinham com um monitor e gravavam o texto datilografado em um disquete e depois imprimiam o texto no papel de forma automática, não é? Aquilo já era um computador. O fato é que essa experiência está acontecendo cada vez mais cedo, em que toda criança, a bem dizer, já nasce utilizando um computador. Não duvido que existam pais que, antes mesmo de o filho nascer, já criaram para ele um perfil no Facebook cuja foto é a reprodução da imagem do seu ultrassom.

Voltando à realidade, todos se recordam também do primeiro computador usado no cartório. Muito provavelmente devem ter sido aqueles PCs com tela verde cujos principais aplicativos eram os processadores de texto (Wordstar, Carta Certa etc.) e que usavam “disquetes de 5 ¼” e aquelas impressoras matriciais “super silenciosas”. O uso daqueles equipamentos já foi uma significativa evolução, trazendo grande agilidade, principalmente na redação de textos e, aos poucos, aposentando as máquinas de escrever.

Depois dessa primeira experiência, muitos passos se sucederam. Outros computadores foram adquiridos e os primeiros programas começaram a surgir, oferecendo processamentos básicos da rotina do cartório, tais como digitação de títulos, cálculo de custas, emissão do recibo protocolo etc. Eu me lembro que, no Estado de SP, a tabela de custas era dividida em milhares de frações, sendo necessário confeccionar tabelas impressas que pareciam verdadeiras listas telefônicas. Os primeiros programas que faziam o cálculo das custas e dispensavam o uso dessas tabelas impressas já foi um avanço enorme.

A tecnologia foi evoluindo e, hoje em dia, a maioria dos cartórios possui microcomputadores modernos, que ocupam pouco espaço com suas telas de LCD e utilizam o ambiente visual agradável do Windows. Isso facilitou muito o trabalho do usuário, além de permitir a criação de sistemas que oferecem recursos operacionais mais avançados para auxiliar na rotina diária do cartório, como o controle dos indicadores, o registro dos atos e as notas devolutivas, as listagens de recolhimento de custas etc. Pena que, por incrível que pareça, alguns pararam no tempo e se contentaram em utilizar o computador apenas como aquela máquina de escrever turbinada do passado, deixando de aproveitar todos os recursos que a informática pode trazer para dentro do cartório.

Além de os equipamentos evoluírem, o ambiente interno de infraestrutura de rede também se desenvolveu. Saímos daquele cenário dos micros isolados (*stand alone*) para uma rede na qual os micros são conectados, utilizando um equipamento mais potente como servidor de dados e de aplicações. Os dados passaram a ficar compartilhados de forma que todos pudessem acessar os lançamentos uns dos outros, distribuir e compartilhar tarefas e dispositivos, tornando o trabalho mais colaborativo e, com isso, ganhando muita agilidade.

Inicialmente centralizado em apenas alguns processamentos, esse cenário evoluiu para todos os setores do cartório, abrangendo todas as especialidades. Um ambiente de redes descentralizadas (Figura 1) no qual cada setor possui uma rede e servidor independente já é bastante comum em muitos cartórios. Esse ambiente permitiu ampliar ainda mais a lista de processamentos gerados de forma automatizada, como o controle de Indisponibilidades, emissão de Certidões Eletrônicas, controle de Selos Eletrônicos etc. Hoje em dia, mesmo as especialidades consideradas “deficitárias” acabam por se valer de um sistema que controla e agiliza suas tarefas. Afinal, pior do que ter uma especialidade pouco rentável no cartório é essa atribuição ser muito trabalhosa e demandar muito tempo e esforço do oficial para executá-la. Dessa forma, então, os sistemas informatizados se espalharam por todos os setores do cartório.

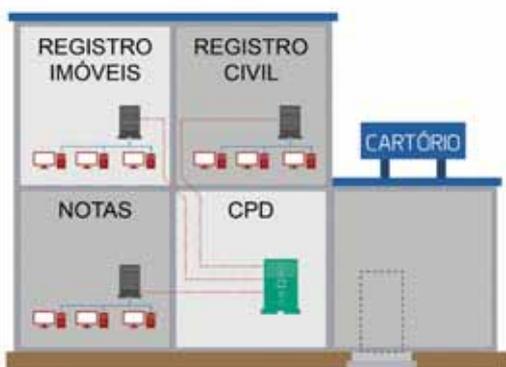
Figura 1 – Redes descentralizadas para cada setor do cartório



Fonte: elaboração própria.

O passo seguinte e natural dessa evolução foi a centralização dos servidores do cartório em um servidor principal, em um ambiente de CPD. As redes anteriormente separadas e independentes passam a ser centralizadas em um servidor primário e os outros passam a ser servidores secundários (Figura 2).

Figura 2 – CPD com servidor primário



Fonte: elaboração própria.

Esse cenário, com um ambiente de rede adequadamente dimensionado, reflete a estrutura dos cartórios mais bem infor-

matizados do País. É uma satisfação muito grande quando encontramos cartórios com uma estrutura desse porte, pois fica claro que o oficial tem uma cabeça antenada nos avanços tecnológicos e usufrui de todos os benefícios e segurança advindos dessa forma de organização. Melhor ainda, leva ao público usuário do cartório um serviço ágil, seguro e de boa qualidade.

Bem, mas, para chegar até aqui, nem sempre foram observados na informatização dos cartórios os mesmos cuidados que se tomam com assuntos igualmente importantes. Como assim? Vamos fazer algumas analogias para ilustrar melhor o significado dessa afirmação.

Imagine uma mãe com um filho doente, chorando e com febre, à procura de um médico para consultá-lo. Essa mãe, por indicação de um amigo, marca a consulta com um jovem rapaz, sobrinho desse amigo e que, segundo ele, é muito inteligente e prestativo, porém nem sequer é formado em Medicina. Pergunto: você entregaria algum ente querido doente a um médico inexperiente? Mas já conheceu algum colega que entregou a informatização do cartório para técnicos ou empresas sem o devido preparo e especialização? Esse é um dos erros comuns em grande parte dos oficiais. Muitos esquecem que a estrutura de informática do cartório já não é uma mera coadjuvante no seu dia a dia, mas sim a grande protagonista. Soluções caseiras, ou criadas por pessoas que não detêm o conhecimento da rotina do cartório, que não sabem lidar com as criticidades dos dados envolvidos e que não estão comprometidos com a evolução das exigências que a legislação tem imposto aos cartórios são responsáveis por um grande atraso nos níveis de informatização dos cartórios de maneira geral.

Nesse aspecto, vale uma menção de elogio à iniciativa da Anoreg/BR que, com apoio do IRIB, criou um selo de certificação para empresas atuantes no segmento de informatização de cartórios. A ideia é que os senhores conheçam quais empresas adotam boas práticas no desenvolvimento, na implantação e no suporte aos seus sistemas, o que será de muita valia no momento de buscar o seu parceiro na informatização do seu cartório.

Outro exemplo: imagine um pai que está dando um carro de presente ao seu filho que acabou de completar 18 anos e sempre sonhou em tê-lo. Esse pai, ao invés de comprar um carro novo e de uma marca confiável, opta por adquiri-lo de uma loja que monta, ela própria, carros com peças de diversos fornecedores desconhecidos, contrabandeadas do Paraguai, acreditando que o resultado será ótimo e que vai funcionar igualzinho ao que o filho sempre sonhou. Pergunto: você deixaria seu filho dirigir um carro que não tivesse sido produzido sob rigorosos controles de qualidade? Mas já conheceu algum colega que informatizou o cartório com computadores “*la garantía soy yo*”? A conclusão é óbvia. De que maneira o cartório espera ter um ambiente estável de informatização, sem travamentos, sem defeitos, se não utilizar equipamentos de boa qualidade? Já vi casos em que o filho/neto do oficial,

menino ainda, tinha em sua casa um microcomputador de última geração para jogar, acessar a internet, sendo que no seu cartório os equipamentos estavam caindo aos pedaços. Equipamentos de primeira linha, de marcas renomadas como Dell, HP etc., têm um custo/benefício muito maior do que os tradicionais montados, pois são fabricados com controle de qualidade rígido, com peças genuínas dos melhores fabricantes mundiais, com ótimo serviço pós-venda, o que justifica o preço um pouco maior do que os “paraguaios”. Em resumo, não dá para esperar que o sistema informatizado do cartório trabalhe adequadamente se os equipamentos não forem de boa qualidade.

Mais um exemplo: imagine uma dona de casa vendo seus aparelhos eletrodomésticos se queimarem durante uma forte chuva com raios e descargas elétricas, a maioria deles ligados em instalações elétricas precárias e improvisadas, os chamados “gatos”, feitos pelo marido, que quis economizar com as instalações. Pergunto: você moraria em uma casa com instalações elétricas precárias e arriscadas? E tem alguma dúvida de que uma ótima infraestrutura é fundamental para o funcionamento do sistema informatizado do seu cartório e para garantia da perenidade dos dados acumulados? Infelizmente, é comum encontrarmos cartórios nos quais o cabeamento de rede fica todo solto, as tomadas são compartilhadas com 2 ou 3 aparelhos, os cabos de rede são conduzidos junto com fios elétricos, gerando interferências que comprometem a integridade dos dados trafegados pela rede. É imperioso utilizar uma rede elétrica bem aterrada, o que faz grande diferença na estabilidade do ambiente de informática, evitando que os bancos de dados sejam corrompidos. O uso de *no-breaks*, principalmente em servidores, é fundamental e deveria se entender, se possível, a todas as estações de trabalho, evitando, assim, as quedas abruptas de energia que colocam em risco os dados do cartório. A recomendação, portanto, é de que procurem sempre adotar instalações adequadas, de acordo com as recomendações técnicas. Não adianta utilizar equipamentos de boa qualidade se a infraestrutura não for adequada. Assim como não se consegue uma boa *performance* de um carro esportivo se o dirigirmos em uma estrada toda esburacada.

Outra analogia: imagine uma linda jovem apresentando ao seu pai o seu novo namorado, por quem está apaixonada e quer ficar noiva e se casar. Esse namorado usa uma barba comprida, um tapa-olho, tem uma perna de pau e vive com um pagão no ombro. Com um jeitão bem irônico, diz que vai levar a garota para muitas viagens e enchê-la de joias, deixando-a ainda mais deslumbrada. Pergunto: você acha que essa jovem tem chances de ser feliz? E, por acaso, conhece algum colega que, igualmente ingênuo, instalou *softwares* piratas em seu cartório? A verdade é que *software* pirata só vem com uma garantia: dor de cabeça. Eles não permitem atualizações do fabricante, o que deixa o ambiente vulnerável e com as portas abertas para vírus e invasões de *hackers*. Além do mais, é ilegal, e o seu uso pode gerar multas altíssimas, como de fato já ocorreram em alguns casos. No caso dos registradores

e notários, profissionais do direito que têm fé pública e que trabalham pela aplicação da lei e pela boa-fé dos negócios, é uma grande incoerência se valer desse expediente. Pode ter certeza de que o prejuízo causado por ter o cartório parado em virtude de um problema no seu ambiente de informática, que poderia ser evitado utilizando-se *software* original, é muito maior do que os custos de aquisição de *softwares* legalizados.

As analogias comentadas evidenciam a fundamental importância que os oficiais e os tabeliães devem dar ao assunto “informatização”, tratando-o com a seriedade que o tema merece. Principalmente se lembrarmos a enorme relevância que o “registro eletrônico” vem adquirindo como um dos pilares de sustentação da economia moderna.

Bem, voltando a falar sobre a organização da infraestrutura dos cartórios, dissemos que a Figura 2 representa os cartórios que consideramos como bem informatizado, certo? Cartórios como esses podem existir vários em uma cidade. Principalmente nas cidades de maior porte. Esses cartórios, embora bem informatizados, às vezes estão trabalhando de forma isolada dos demais, o que gera certo sacrifício para a população. É comum ouvirmos a reclamação de parte da sociedade, que diz ser obrigada a percorrer diversos cartórios em busca de documentos para formalizar seus negócios. É a histórica imagem de burocracia e lentidão que rotularam os cartórios durante décadas.

Com o advento da internet, esse cenário começou lentamente a mudar. Começaram a surgir as primeiras iniciativas de criação de Centrais de Dados com a participação de diversos cartórios, mas muito pouco em relação ao universo de cartórios do País. Alguns estados, por meio das associações ou mesmo dos Tribunais de Justiça, têm criado suas centrais para integrar dados de diversas especialidades, o que é muito bem visto pela população. Centrais essas que, vale lembrar, não tiram do cartório a titularidade das informações, mas apenas facilitam a busca de dados que levam o usuário a se conectar de forma rápida com o cartório, que detém a informação de que ele precisa.

Gradativamente, o ritmo de envio e a quantidade de cartórios que enviam informações eletronicamente está aumentando. O advento da **certificação digital** gerou maior segurança no trâmite de documentos em formato eletrônico fazendo com que, progressivamente, essas redes de dados passem a assumir papéis relevantes, por iniciativas de associações ou por imposição do governo ou das Corregedorias. Isso tem criado para os cartórios uma crescente dependência de processos e de sistemas e exigido o fornecimento ininterrupto e pontual de informações requeridas.

O volume de obrigações que estão sendo impostas aos cartórios só cresce: atender ao público cada vez mais rápido e melhor, além de criar estruturas internas para atender às exigências assessórias impostas pelo governo ou pelo Poder Judiciário. Surge, então, a pergunta: **como fazer isso sem mul-**

Figura 3 – Nuvem de servidores hospedados em Data Centers



Fonte: elaboração própria.



tiplicar os custos com aumento no quadro de pessoal, com sistemas e equipamentos?

A realidade que os cartórios estão tendo que conviver aponta para um gráfico em que a linha de investimento apenas sobe. O ideal seria um gráfico onde os investimentos apontem para um equilíbrio, e o aumento seja de eficiência e resultados. Nesse cenário de inovações e de novas exigências, a informatização terá um papel cada vez mais importante. Será necessário atuar com a consultoria de especialistas, que possam auxiliar no presente, mas que tenham a visão do cenário futuro dos negócios na internet, dos documentos eletrônicos, da certificação digital e outras tecnologias. Especialistas que tenham em mente o imediatismo do público usuário dos cartórios. Que entendam que as iniciativas de centralização de informações deixaram de ser preocupações para o futuro e passaram a ser para “hoje”.

Há alguns anos atrás, nós falávamos sobre registro eletrônico, certificação digital, como exercícios de futurologia. Esse tempo passou! O futuro é hoje! E o registrador que não tiver consciência disso corre sérios riscos de “perder o bonde”.

Voltando a falar dos cartórios trafegando dados pela internet. Essas demandas crescentes aumentaram bastante o tráfego de informações que acabam por ficar armazenados nos locais de destino. O gigantesco volume de informações decorrentes de *websites*, *e-mails*, redes sociais etc. levou todos a aumentar o dispêndio em tecnologia, em gastos com provedores de acesso e na compra de equipamentos de comunicação e de armazenamento local.

Esse é o cenário atual dos cartórios de maior porte:

- redes internas com servidores armazenando diversos *gigabytes* de dados e imagens, gerenciando as aplicações em processamento;
- micros conectados, um para cada funcionário, com crescentes necessidades de memória e de velocidade para capacitar a equipe ao ciclo cada vez mais curto de atendimento ao público;

- websites publicados em provedores de serviços web.

Ou seja, aumentaram as despesas para atender às novas exigências. Onde isso vai parar? A resposta é: na **nuvem**. Ou melhor, na **Computação em Nuvem**.

Computação em Nuvem ou *Cloud Computing*. Esse é o termo que está na moda. Mas o que é computação em nuvem? Quando se fala em computação em nuvem, fala-se na possibilidade de acessar arquivos e executar diferentes tarefas pela internet. Quer dizer, você não precisa instalar aplicativos no seu computador para tudo, pois pode acessar diferentes serviços *on-line* para fazer o que precisa, já que os dados não se encontram em um computador específico, mas sim em uma rede.

A “nuvem” são vários computadores, servidores e sistemas de armazenamento de dados que criam a “nuvem” de serviços de computação. Esses servidores estão instalados em gigantescos *Data Centers* (Figura 3) mantidos sob rigorosos planos de replicação de dados e contingência, muitos deles localizados em diversos continentes, e que disponibilizam esse fantástico poderio de processamento e armazenamento para aplicações compartilhadas, com acesso via internet. As principais nuvens existentes hoje são mantidas por empresas como Microsoft, Apple, Google e Amazon, ou seja, nomes que por si só nos dão a garantia de segurança e confiabilidade.

Em um sistema de computação em nuvem, há uma redução significativa da carga de trabalho. Isso porque os computadores locais não têm mais de fazer todo o trabalho pesado quando se trata de rodar aplicações. Em vez disso, a rede de computadores, que faz as vezes de nuvem, lida com elas. Com isso, a demanda por *hardware* e *software* no lado do usuário cai. A única coisa que o usuário do computador precisa é ser capaz de rodar o *software* da interface do sistema da computação em nuvem, que pode ser tão simples quanto um navegador web, e a rede da nuvem cuida do resto.

A tendência de adoção da Computação em Nuvem é tão forte que as maiores empresas internacionais de consultoria mos-

tram que esse mercado movimentará US\$ 150 bilhões em 2020. É um crescimento espantoso, principalmente se imaginarmos que, em 2012, esse número alcançou pouco mais de US\$ 20 bilhões. Vejam que aumento espantoso. Interessante saber que, pelas pesquisas, o Brasil está na liderança do *ranking* de empresas que estão investindo nessa plataforma.

Se as maiores empresas do mundo estão direcionando seus investimentos nesse rumo, alguém duvida que essa tecnologia vai ser amplamente disseminada e será a sustentação para o modelo de informatização do futuro? Está mais do que claro que vai, porque ela é a chave para trazer para as empresas a economia em infraestrutura e a agilidade que todos os segmentos buscam.

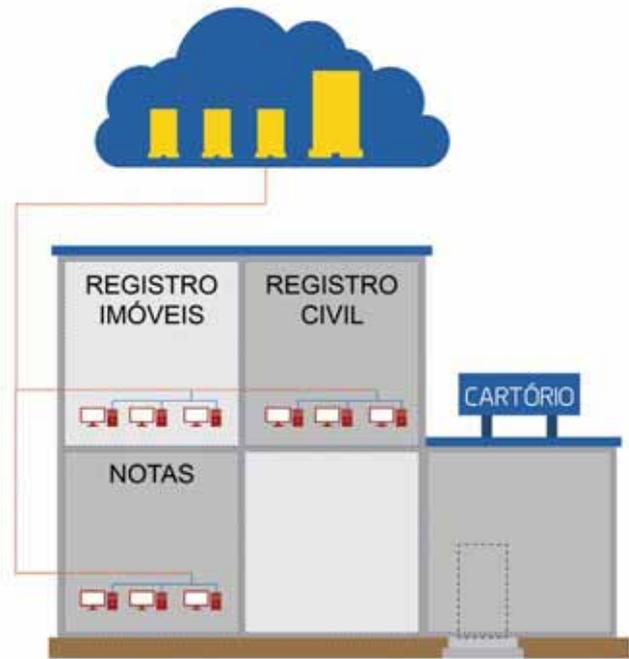
O poderio computacional trazido pela Computação em Nuvem poderá ser amplamente aproveitado pelas associações e pelo governo, assim como pelos cartórios. Aliás, já existe, hoje, uma aplicação utilizada por dezenas de cartórios – 100% fundamentada na plataforma de Computação em Nuvem – trazendo grandes benefícios. Trata-se de um sistema chamado “*Backup na Nuvem*”.

Nós falamos que a “nuvem” é formada por milhões de servidores instalados em grandiosos *Data Centers* pelo mundo, certo? Imagine o poder de armazenamento e os recursos de segurança dos dados de altíssimo nível utilizado por essas nuvens. Por que não aproveitar esses recursos como *backup* para os dados do cartório? É exatamente isso que faz o sistema “*Backup na Nuvem*”. Não vamos entrar em detalhes técnicos sobre esse sistema, mas, a grosso modo, ele foi desenvolvido com tecnologia e apoio da Microsoft e utiliza a nuvem da Microsoft para armazenar o banco de dados e de imagens do cartório, além de outros arquivos, em um processo que ocorre parte durante o dia e parte durante a noite. E se vale de um dos grandes diferenciais da tecnologia da Computação em Nuvem, que é a elasticidade e o custo de acordo com a utilização. Ou seja, se você usa poucos recursos e consome pouco espaço na nuvem, paga pouco. Se usa muito, paga mais, sempre dentro de uma proporcionalidade. Isso torna acessível essa tecnologia de ponta a cartórios de qualquer porte. Mas tal função é só um aperitivo do que a nuvem pode representar na evolução da informatização dos cartórios.

A perspectiva de adoção da Computação em Nuvem nos cartórios é equivalente ao cenário exposto na Figura 4.

Nós dissemos que a demanda de *hardware* e *software* do lado do usuário cai com a adoção da Nuvem. Isso quer dizer que nós não precisaremos mais investir na aquisição e na manutenção de uma estrutura de servidores e licenças, já que eles poderão ser deslocados para a Nuvem. O processamento pesado que hoje é feito nas estações de trabalho passam todos para a Nuvem, com o seu altíssimo poder de processamento e armazenamento. As estações poderão ser máquinas simples que tenham configuração suficiente apenas para rodar, por exemplo, os navegadores (*browsers*) web. Isso representará

Figura 4 – Computação em Nuvem nos cartórios



Fonte: elaboração própria.

redução de custos para o cartório, sem dizer nos outros ganhos, como mobilidade, disponibilidade etc. Esse é o cenário ideal e que temos convicção de que chegará em um prazo não tão distante, a julgar pelo ritmo das demandas que o governo tem imposto para adoção do registro eletrônico e integração em bases de dados nacionais.

Mas a pergunta é: **por que isso não é feito de imediato?** Quais os fatores limitantes para adoção ou ampliação do uso da Computação em Nuvem pelos cartórios?

Podemos citar dois motivos principais. O primeiro são as normas de serviço e as legislações estaduais e federais que, ainda, não contemplam esse modelo de utilização dos dados fora do cartório. Valem para os dados o mesmo que vale para os livros, ou seja, não podem ficar armazenados fora do serviço registral imobiliário. Mas esse cenário tende a mudar. Iniciativas vencedoras, como o Ofício Eletrônico, a Penhora *On-line*, a Central de Indisponibilidade de Bens, a recente Central do Registro Civil, utilizam os conceitos de documento eletrônico, certificação digital e são armazenados em servidores localizados em *Data Centers*: uma prova de que essas operações são totalmente seguras. Algumas delas, inclusive, já se valem do conceito de Nuvem. O Poder Judiciário tem enxergado isso e, gradativamente, tem estimulado a criação de repositórios *on-line*, permitindo, assim, o rápido acesso aos próprios órgãos do governo, favorecendo o andamento dos processos formais e, inclusive, a fiscalização da atuação dos cartórios.

Outro grande motivo é a disponibilidade de internet no País. A tecnologia da Nuvem é fundamentada no acesso à internet e, como sabemos, a infraestrutura de telecomunicações

no Brasil está longe do adequado. Mas o Programa Nacional de Banda Larga do governo federal parece estar caminhando a todo vapor. Esse é um compromisso do governo, principalmente se pensarmos que estamos às vésperas de uma Copa do Mundo e de uma Olimpíada. A previsão do governo é chegar a 2014 com 70% dos domicílios do País conectados à internet, oferecendo planos com preços baixos e atendimento abrangente. Para se ter uma ideia, o orçamento da Telebrás para 2013, que é o órgão que está capitaneando o PNBL, é de R\$ 800 milhões. Ou seja, tudo indica que os entraves que existem para a adoção do modelo da Computação em Nuvem pelos cartórios serão superados dentro de poucos anos.

Mas será que precisamos ficar parados esperando essa liberação? A resposta é NÃO! Podemos começar, desde já, o redirecionamento do planejamento e dos investimentos em tecnologia nessa direção. Para situações como a dos cartórios, onde o marco regulatório impede a adoção da Nuvem Pública – aquela na qual os *Data Centers* hospedam aplicações de milhares de corporações de forma compartilhada – existe o cenário da Nuvem Privada.

Vamos voltar ao cenário do nosso CPD interno com os nossos servidores, ilustrado na Figura 2, e agora vamos inserir uma figura nova no cenário, o *Storage*. Este é um equipamento que utiliza vários discos (HD) para armazenamento dos dados do cartório fora do servidor, mas ainda dentro do CPD. Normalmente ele possui uma capacidade de gerenciamento e ampliação de capacidade bem superior à do próprio servidor, e por um custo menor. Com o *Storage*, nós vamos enviar o conteúdo dos HDs dos servidores para dentro dele e, junto com o servidor primário, formar o que chamamos de “Nuvem Privada” (Figura 5).

A Nuvem Privada funciona de maneira muito semelhante à Nuvem Pública (*Data Centers*), com a diferença que utiliza o equipamento do próprio cartório para armazenar as aplicações e os dados. A vantagem é que os dados estão sob completo domínio do cartório, dentro de sua infraestrutura, e não em um

Figura 5 – Nuvem Privada



Fonte: elaboração própria.

ambiente externo. A desvantagem é que perde-se no quesito “custo”, pois, ao invés de utilizar os servidores compartilhados da Nuvem Pública, todo o equipamento tem de ser adquirido pelo cartório. Mas as demais vantagens são preservadas, como a desnecessidade de manter um *hardware* e licença de alto custo nas estações e a possibilidade de acesso via dispositivos móveis.

A questão da mobilidade, aliás, é um diferencial formidável. O oficial poderá, tal como na Nuvem Pública, acessar suas aplicações de onde estiver. Imaginem, por exemplo, a adoção do modelo de *home office* para situações que possam permitir maior produtividade dos funcionários do cartório e menor custo (ex.: conferentes e extratistas).

Esse cenário, além de oferecer a grande maioria das vantagens da Computação em Nuvem, está totalmente aderente à legislação em vigor e, pelo menos para uso interno do cartório, independe da qualidade do *link* de internet.

O modelo adotado pelas associações e pelo governo para as suas centrais de dados também representa uma estrutura de Nuvem Privada, só que de maior porte. Imaginem que essa nuvem grande (Figura 6), com grades e porteiros representando uma nuvem muito segura, seja, por exemplo, a Nuvem da Arisp/IRIB, que hospeda os serviços de Ofício Eletrônico, Penhora *On-line* e Central de Indisponibilidades.

Figura 6 – Nuvem Privada da Arisp/IRIB



Fonte: elaboração própria.

Essas centrais também não estão na Nuvem Pública – aquela que é compartilhada por milhares de empresas –, mas estão hospedadas em *Data Centers*, que oferecem uma estrutura muito maior do que a nuvem privada que o cartório pode ter. A única diferença é o tamanho, pois o modelo é praticamente o mesmo.

Essas Nuvens Privadas poderão compartilhar informações de maneira muito fácil e segura. Segurança esta baseada no uso de documentos eletrônicos assinados digitalmente, com certificação digital, tecnologia que os registradores já estão habituados a utilizar.

A migração do cenário atual dos cartórios, que vimos nas primeiras figuras, para o cenário da Nuvem Privada será o caminho para a ampliação das possibilidades de os cartórios aderirem às necessidades de atendimento às demandas da população e do governo. E a partir desse momento é que aquela redução de custos mencionada no início, que tem motivado as maiores empresas do mundo a investir nesse modelo de rede, começa a fazer sentido. De que forma? Por meio da readequação da infraestrutura de *hardware* do cartório, da compatibilidade desses *hardwares*, de um licenciamento de *softwares* adequado às suas necessidades, da criação da cultura de restrição de acessos, do uso de sistemas portáteis, com dados estruturados, armazenamento inteligente de todos os dados de todos os atos praticados, de todas as imagens dos documentos de origem dos atos praticados e daqueles criados a cada registro.

Agora, não temos dúvida de que o caminho natural é a adoção da Nuvem Pública, aquela que é formada pelos enormes *Data Centers* que mencionamos antes. Por que são chamados de Nuvem Pública? Porque todos aqueles imensos recursos são compartilhados com outras aplicações, e não são de uso exclusivo do cartório. A grande vantagem é que não há custos com investimento em equipamentos como servidores, *Storages*, HDs etc. Esse custo passa a ser mínimo, pois é compartilhado com os provedores de serviço.

A tendência, então, é que os recursos instalados dentro dos cartórios, nas Nuvens Privadas, passem gradativamente a ser migrados para a Nuvem Pública. Nesse meio tempo, começa a existir o conceito de “Nuvens Híbridas”, ou seja, parte dos dados estão na Nuvem Privada e parte na Nuvem Pública. Por fim, quando a legislação e a infraestrutura de internet permitirem, teremos os serviços vinculados à Nuvem Pública, usufruindo de recursos enormes e custos reduzidíssimos (*Figura 7*).

Esse, meus caros, é um cenário muito viável para o futuro próximo. Esse é o conceito tão difundido de *Cloud Computing*/ Computação em Nuvem. É a parte do cenário que aguarda não só o segmento de cartórios, mas a grande porção das aplicações tecnológicas. E é o que vai pavimentar o acesso cada vez maior da população a serviços *on-line* disponibilizados pelos cartórios.

Resumindo:

- Vimos a evolução da informatização dos cartórios até chegarmos nos dias de hoje.
- Relembramos as boas práticas que devem ser adotadas na informatização dos cartórios:
 - recorrer a especialistas na área de tecnologia para cartórios;
 - utilizar equipamentos e instalações de qualidade;

Figura 7 – Migração da Nuvem Privada para a Nuvem Pública



Fonte: elaboração própria.

- Adotar *softwares* originais que possuam garantia de qualidade.
- Conhecemos a tecnologia de Computação em Nuvem, que facilitará aos cartórios atender às exigências de serviços rápidos imposta pela população e pelo governo.
- Identificamos o caminho para seguir em busca dessa melhor tecnologia e seus benefícios de ganhos de eficiência com investimentos reduzidos.

Esse é o caminho. Portanto, a mensagem que fica é:

A adoção de tecnologias que tornem os serviços dos cartórios mais disponíveis para o público é que vai ajudar a preservar o modelo privado, que é o modelo notarial e registral brasileiro. Esse modelo que, mais do que ninguém, vocês sabem o quanto vem sendo constantemente ameaçado. E os registradores e notários também precisam estar sintonizados com todas essas inovações para impedir a criação de alternativas de atendimento maciço ao público que os excluam. ■



Desembargador do TJMG, Marcelo Rodrigues (ao microfone) e o membro nato do Conselho Deliberativo do IRIB, Helvécio Duia Castello

Registro de terras da União Federal

// Marcelo Rodrigues

*Desembargador do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, promovido por merecimento, na 11ª Câmara Cível de Direito Privado. Bacharel em Direito, graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRJ (1983). Primeiro colocado no Concurso Público de provas escritas, orais e de títulos para ingresso na Magistratura, TJ/MG (1989). Autor da obra *Direito Civil – Questões Dissertativas* (ed. Del Rey, 1999) e de artigos jurídicos; professor de cursos jurídicos de graduação, pós-graduação e de formação inicial de magistrados. Membro da Coordenadoria de Direito Notarial da Escuela Judicial de Latino America – Ejal (2011) e do Instituto dos Advogados de Minas Gerais (1987). Integra o conselho editorial da *Revista de Direito Imobiliário (RDI)*, editada pelo IRIB em parceria com a Editora Revista dos Tribunais.*

1. Regularização das terras públicas

Em relação ao tema de hoje, fiz aqui algumas anotações principalmente focadas em alguns aspectos jurídicos. O primeiro deles diz respeito à regularização das terras públicas denominadas terras devolutas.

Como se sabe, a regularização dessas terras é feita por meio de um procedimento que tanto pode ser administrativo como pode ser também judicial, denominado “procedimento discriminatório”, também chamado de “procedimento arrecadatório”. Esse procedimento é regulamentado pela Lei Federal nº 6.383/1976, que contém uma particularidade desse diploma legal. Visto que ele somente previu a possibilidade de regularização dessas terras devolutas na esfera administrativa à União Federal e aos estados, deixando, assim, os municípios de fora. Ou seja, quando os municípios necessitarem de regularizar terra pública e inseri-las no patrimônio do bem público municipal, ele só tem uma alternativa, que é a via judicial. Ao passo que, em relação à União, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, eles podem fazê-lo tanto na via administrativa quanto, se for o caso, na via judicial.

Como se sabe, a regularização de terras públicas denominadas devolutas se dá por meio do procedimento discriminatório, administrativo ou judicialmente. O procedimento também é chamado de arrecadação. A normativa específica é a Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, que somente prescreveu o processo discriminatório na via administrativa para a União (art. 1º) e Estado (art. 27). O município ficou de fora. Resta ao município, à míngua de previsão legal para a utilização do procedimento administrativo, a via jurisdicional como única saída.

Com efeito, prevê a Lei nº 6.383:

Art. 13 – Encerrado o processo discriminatório, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA providenciará o registro, em nome da União, das terras devolutas discriminadas, definidas em lei, como bens da União.

Parágrafo único. Caberá ao oficial do Registro de Imóveis proceder à matrícula e ao registro da área devoluta discriminada em nome da União.

Art. 27 – O processo discriminatório previsto nesta Lei aplicar-se-á, no que couber, às terras devolutas estaduais [...]

2. Terras devolutas e terrenos de marinha – diferenças no procedimento de registro

Existem importantes diferenças, inclusive com reflexos no registro imobiliário, em relação principalmente à aplicação dos princípios da presunção e da oponibilidade no que concerne ao registro de terras devolutas e aos terrenos de marinha.

Vejam bem, em relação às terras devolutas, a jurisprudência predominante, inclusive no Supremo Tribunal Federal – e eu trago aqui um exemplo de relatoria do ministro Celso de Mello, no caso julgado em 2005 –, no sentido de que não existe a presunção *juris tantum* do caráter devoluto dos imóveis pelo só fato de não se acharem inscritos no registro imobiliário. Insuficiência da mera alegação estatal de tratar-se de imóvel pertencente ao domínio público. Afirmção que não obsta a posse *ad usucapionem*, necessidade de efetiva comprovação pelo poder público de seu domínio. Esta é a ementa do voto condutor unânime do ministro Celso de Mello:

RE 285615 / SC – SANTA CATARINA
RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Relator(a): Min. CELSO DE MELLO
Julgamento: 15/2/2005
Publicação DJ 23/2/2005 PP-00037
Partes:
RECTE.: UNIÃO
ADV.: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
RECDOS.: DARIO TIMÓTEO SIQUEIRA E CÔNJUGE
ADVDS.: ANDRÉ LUIZ MENDES MEDITSCH E
OUTRO
Ilhas Marítimas – Domínio Insular da União – Terras Devolutas – Usucapião (Transcrições) RE 285615/SC*
relator: ministro Celso de Mello

ementa: ilhas marítimas (ilhas costeiras ou continentais e ilhas oceânicas ou pelágicas). Santa Catarina. Ilha costeira. Usucapião de áreas de terceiros nela existentes. Domínio insular da união federal (cf, art. 20, iv). Possibilidade jurídico constitucional de existirem, nas ilhas marítimas, áreas sujeitas à titularidade dominial de terceiros (cf, art. 26, ii, “in fine”). A questão das terras devolutas. Inexistência de presunção “*juris tantum*” do caráter devoluto dos imóveis pelo só fato de não se acharem inscritos no registro imobiliário. Insuficiência da mera alegação estatal de tratar-se de imóvel pertencente ao domínio público.

Afirmção que não obsta a posse “*ad usucapionem*”. Necessidade de efetiva comprovação, pelo poder público, de seu domínio. Doutrina. Jurisprudência. Domínio da união federal não comprovado, no caso. Possibilidade de usucapião. Matéria de prova. Pronunciamento soberano do tribunal recorrido. Súmula 279/STF. Recurso extraordinário não conhecido.

Em outras palavras, por este julgado, percebe-se que o caráter devoluto dos imóveis não é presumido, prevalecendo, então, a oponibilidade do registro, inclusive em relação à União Federal. Este é o tratamento pretoriano em relação às terras devolutas. Agora, esse tratamento muda 180 graus quando formos falar de terrenos de marinha.

No tocante às chamadas terras devolutas, destaca-se a inexistência de presunção *juris tantum* do caráter devoluto dos

imóveis pelo só fato de não se acharem inscritos no registro imobiliário. Disso resulta a insuficiência da mera alegação estatal de tratar-se de imóvel pertencente ao domínio público. Afirmção que não obsta a posse *ad usucapionem*. Necessidade de efetiva comprovação, pelo poder público, de seu domínio (STF, RE 285.615, Rel. min. Celso de Mello, DJU 23/2/2005).

Ou seja, não se pode dizer que, por não estar registrada em nome de alguém, é devoluta. O poder público precisa provar ser titular do seu domínio. Para a matrícula do imóvel objeto de usucapião e o registro da sentença, não é necessário registro anterior da propriedade.

Em relação aos terrenos de marinha, no mês passado, exatamente no dia 13 de agosto, o Superior Tribunal de Justiça editou um novo enunciado de sua súmula de jurisprudência predominante. É o Enunciado nº 496, o qual menciona o seguinte: “Os registros de propriedade particular de imóveis situados em terrenos de marinha não são oponíveis à União”. O que quer dizer esse enunciado? Que em relação aos terrenos de marinha, o registro, em caráter excepcional, não gera oponibilidade, inclusive perante a União Federal. Vale dizer, é ineficaz o registro em relação à União Federal quando se trate de terreno de marinha. Um dos precedentes anotados para elaboração desse Enunciado nº 496 é de relatoria do ministro Mauro Campbell Marques, que diz o seguinte:

O procedimento de demarcação de terreno de marinha tem efeito meramente declaratório. Além do quê, o direito de propriedade no Direito brasileiro goza de presunção relativa no que alude ao domínio. É desnecessário o ajuizamento de ação própria pela União para anulação dos registros de propriedade dos ocupantes de terreno de marinha, em razão de o procedimento administrativo de demarcação gozar dos atributos comuns a todos os atos administrativos, quais sejam: as presunções de legitimidade imperatividade exigibilidade e executoriedade. Esta Corte Superior, Superior Tribunal de Justiça, possui entendimento pacificado no sentido de que o registro imobiliário não é oponível em face da União para afastar o regime dos terrenos de marinha, servindo de mera presunção relativa de propriedade particular a atrair, por exemplo, o dever de notificação pessoal daqueles que constam desse título como proprietário a fim de participarem do procedimento de demarcação da linha da preamar média (LPM) e fixação de domínio público. Uma vez que a Constituição da República em vigor, no seu art. 20, VII, atribui originariamente àquele ente federado a propriedade e domínio exclusivos desses bens.

Outro aspecto polêmico referente à questão dos terrenos de marinha diz respeito à possibilidade ou não de serem objeto de ação de usucapião. Mas o entendimento, com uma leve predominância em vigor atualmente, é no sentido de que é viável juridicamente a deflagração de ação de usucapião

em relação ao domínio útil e não ao domínio direto. Esse último, por certo, pertence à União Federal. Mas em relação ao domínio útil dos terrenos aforados de propriedade da União, em tese, este sujeita-se à posse *ad usucapione*. Nesse sentido, o julgado Tribunal Regional Federal da 5ª Região, aqui do Nordeste, com sede em Recife, sugere, por meio ementa vazada nos seguintes termos:

Outrossim, apenas poderão ser objetos de usucapião, os terrenos de marinha e seus acrescidos, se a pretensão aquisitiva visar somente o domínio útil, e correr contra anterior titular desse direito sob o regime de aforamento, não alcançando o domínio direto do ente público em razão da dualidade dominial. Nesse sentido tendo sido editada o Enunciado nº 17 da Súmula de jurisprudência dominante do Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Prossegue o acórdão:

O aforamento deve ser comprovado, não podendo ser presumido simplesmente pelo fato de o bem encontrar-se inscrito no registro imobiliário como de “propriedade” do ocupante. Não se olvide de que a enfiteuse de imóveis da União está sujeita a uma disciplina rigorosa prevista no Decreto-Lei nº 9.760/1946 e também da Lei nº 9636/1998, dependendo esse regime da observância de várias exigências, a exemplo do estudo de preferência. Não tem validade qualquer título de propriedade outorgada a particular de bem imóvel situada em área considerada como terreno de marinha ou acrescidos; sendo desnecessário o ajuizamento de ação própria pela União para anulação dos registros de propriedades dos ocupantes de terrenos de marinha em razão de o procedimento administrativo de demarcação gozar dos atributos comuns a todos os atos administrativos.

Sendo tais atributos a presunção de legitimidade, a imperatividade, a exigibilidade e a executoriedade.

Lado outro, situação que com alguma frequência gera ruídos de interpretação refere-se a um enunciado da Súmula de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal de nº 479 (1969), dispondo que “as margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de apropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização”. Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça tem uma série de precedentes em recursos especiais de diversos estados da Federação nos quais ficou assentada a seguinte premissa: “Em desapropriação, os terrenos marginais aos rios de propriedade particular são indenizáveis”. Bom, alguns doutrinadores entendem que essas decisões judiciais, seja a primeira do Supremo seja esta última do STJ, são contraditórias ou opostas. No entanto, com a devida vênia, eu entendo que elas não se confundem, tratam de situações diferentes. No caso dos precedentes do Superior Tribunal de Justiça, o direito à indenização, assegurado nos



referidos precedentes, refere-se aos rios não navegáveis. Ao passo que, em relação ao enunciado da Súmula do Supremo Tribunal Federal, de nº 479, ela está realmente restrita às hipóteses de rios navegáveis como consta, inclusive em destaque, do seu enunciado.

3. Atuação dos registros de imóveis na preservação do meio ambiente e dos recursos naturais

Seja nos registros em terras de fronteiras, margens de rio ou terras devolutas, é preciso salientar a importância dos Registros de Imóveis na preservação dos recursos naturais.

Isso porque, em relação aos terrenos marginais, tanto os de propriedade da União como os pertencentes aos estados, segundo a definição constante no Decreto nº 9.760, são áreas de preservação permanente e, como tais, estão sujeitas às limitações legais de uso, ocupação e construção.

4. Ocupação de imóveis da União

A União pode ter domínio presumido ou inequívoco sobre imóveis urbanos ou rurais, considerados como bens públicos, sem direito ao usucapião pelo ocupante. Os imóveis sobre os quais não há interesse público são classificados

como dominiais e os únicos bens públicos que podem ser alugados, transferidos para o patrimônio privado ou cedidos gratuitamente (Decretos-Lei nº 2.490/1940, nº 760/1946, nº 271/1967, nº 6.368/1973, nº 6.383/1976, nº 1.561/1977, nº 1.876/1981 e nº 2.398/1987; Leis nº 8.666/1993, nº 9.636/1998 e nº 10.406/2002).

A regularização fundiária em terras públicas dominiais e em terras devolutas, estas últimas com controvérsia jurídica sobre a possibilidade ou não de usucapião, conforme acima assinalado, ocorre no caso de presença de ocupantes particulares e irregulares em tais imóveis.

Os imóveis ainda não registrados em nome da União devem ter sua demarcação concluída e sua incorporação ao patrimônio da União lavrado em livro próprio por termo competente, com poder de escritura pública e que deverá ser enviado ao cartório para o devido registro pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Após o levantamento dos imóveis ocupados irregularmente, o reconhecimento da ocupação, em caráter precário, é feito a partir da inscrição de posse por meio de Registro Imobiliário Patrimonial (RIP), que leva à cobrança de taxa de ocupação anual (2% ou 5 % do valor do imóvel).

A ocupação, ou posse, pode ser legitimada, entre outros mecanismos: a) por alienação, ou seja, venda do imóvel mediante licitação com possibilidade de direito à preferência de compra pelo ocupante; b) por aforamento (enfiteuse), ou seja, alienação do domínio útil (83 % da área do imóvel); c) por venda mediante licitação com possibilidade de direito à preferência de compra pelo ocupante e pagamento de taxa anual (foro: 0,6 % do valor do imóvel); d) por cessão gratuita (concessão de direito real de uso resolúvel ou concessão de uso especial), ou seja, direito de uso sem alienação do domínio útil ou pagamento de taxa de ocupação anual ou foro.

A alienação e o aforamento poderão ocorrer em imóveis não considerados como necessários ao desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional, à preservação ambiental, à proteção de ecossistemas naturais ou à defesa nacional.

Têm direito à legitimação de posse por alienação ou aforamento os ocupantes, em área rural ou urbana, de imóveis de até 100 ha, com comprovação de efetivo aproveitamento e moradia permanente; e, por cessão gratuita, os ocupantes de baixa renda, de lote de até 250 m², para fins de moradia em área urbana e de interesse social.

5. Secretaria do Patrimônio da União – atuação

Uma das atribuições da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) é promover a destinação dos imóveis da União (denominados próprios nacionais), tendo como princípios básicos a racionalidade de uso, o interesse público, a vocação do imóvel e as diretrizes da política do governo federal.

Nesse sentido, dispõe a Lei nº 5.972, de 11 de dezembro de 1973, que regula o Procedimento para o Registro da Propriedade de Bens Imóveis Discriminados Administrativamente ou Possuídos pela União. A saber:

Art. 1º O Poder Executivo promoverá o registro da propriedade de bens imóveis da União:

* Artigo, caput com redação dada pela Lei nº 9.821, de 23 de agosto de 1999 (DOU de 24 de agosto de 1999).

I – discriminados administrativamente, de acordo com a legislação vigente;

II – possuídos ou ocupados por órgãos da Administração Federal e por unidades militares, durante vinte anos, sem interrupção nem oposição.

Art. 2º O requerimento da União, firmado pelo Procurador da Fazenda Nacional e dirigido ao Oficial do Registro da circunscrição imobiliária da situação do imóvel, será instruído com:

I – decreto ao Poder Executivo, discriminando o imóvel, cujo texto consigne:

* Vide Decreto nº 3.994, de 31 de outubro de 2001 (DOU de 1º de novembro de 2001).

1º – a circunscrição judiciária ou administrativa, em que está situado o imóvel, conforme o critério adotado pela legislação local;

2º – a denominação do imóvel, se rural; rua e número, se urbano;

3º – as características e as confrontações do imóvel;

4º – o título de transmissão ou a declaração da destinação pública do imóvel nos últimos vinte anos;

5º – quaisquer outras circunstâncias de necessária publicidade e que possam afetar direito de terceiros.

II – certidão lavrada pelo Serviço do Patrimônio da União (SPU), atestando a inexistência de contestação ou de reclamação feita administrativamente, por terceiros, quanto ao domínio e à posse do imóvel registrando.

Parágrafo único. A transcrição do decreto mencionado neste artigo independe de registro do título anterior, quando inexistente ou quando for anterior ao Código Civil (Lei nº 3.071, de 1º/1/1916).

* Parágrafo com redação dada pela Lei nº 6.282, de 09 de dezembro de 1975.

Art. 3º Nos quinze dias seguintes à data do protocolo do requerimento da União, o Oficial do Registro verificará se o imóvel descrito se acha lançado em nome de outrem. Inexistindo registro anterior, o oficial procederá imediatamente à transcrição do decreto de que trata o art. 2º que servirá de título aquisitivo da propriedade do imóvel pela União. Estando o imóvel lançado em nome de outrem, o Oficial do Registro, dentro dos cinco dias seguintes ao vencimento daquele prazo, remeterá o requerimento da União, com a declaração de dúvida ao Juiz Federal competente para decidi-la.

Art. 4º Ressalvadas as disposições especiais constantes desta Lei, a dúvida suscitada pelo Oficial será processada e decidida nos termos previstos na legislação sobre Registros Públicos, podendo o Juízo ordenar, de ofício ou a requerimento da União, a notificação de terceiro para, no prazo de dez dias, impugnar o registro com os documentos que entender.

Art. 5º Decidindo o Juiz que a dúvida improcede, o respectivo escrivão remeterá, incontinenti, certidão de despacho ao Oficial, que procederá logo ao registro do imóvel, declarando, na coluna das anotações, que

“A alienação e o aforamento poderão ocorrer em imóveis não considerados como necessários ao desenvolvimento de projetos públicos, sociais ou econômicos de interesse nacional, à preservação ambiental, à proteção de ecossistemas naturais ou à defesa nacional”.

a dúvida se houve como improcedente, arquivando-se o respectivo processo.

Art. 6º A sentença proferida da dúvida não impedirá ao interessado o recurso à via judiciária, para a defesa de seus legítimos interesses.

Art. 7º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 11 de dezembro de 1973; 152º da Independência e 85º da República. EMÍLIO G. MÉDICI

6. Conclusão

Eram essas, em linhas gerais, algumas observações e apontamentos que eu fiz sobre esse tema. E gostaria apenas, antes de encerrar, de reputar como inteiramente salutar a iniciativa de aproximação entre a Secretaria do Patrimônio da União e as instituições de registros brasileiras. E acrescentaria, também, no bojo desse concerto, a possibilidade de interlocução com as Corregedorias-Gerais de Justiça a fim de permitir uma maior eficiência na gestão deste valioso patrimônio imobiliário, pertencente à União Federal e à nação brasileira, conforme bem explanado aqui na palestra de Patrick Carvalho. Poderíamos imaginar, também, a viabilidade de criar uma central de compartilhamento de dados entre a Secretaria de Patrimônio da União e os cartórios de Registros de Imóveis, pensando-se em uma ferramenta de informática que viabilize esse compartilhamento, com o intuito de permitir que a própria Secretaria possa desempenhar suas importantes atribuições como, de fato, já o vem fazendo. ■

Museu Théo Brandão de Antropologia e Folclore, localizado em Maceió/AL



Foto: Gian Garruti



O fim da RFFSA trouxe enormes desafios à administração federal no que se refere à incorporação dos imóveis herdados, de acordo com Paulo Simões, da SPU

Registro de vias férreas

// Paulo César Rodrigues Simões

Diretor do Departamento de Incorporação de Imóveis da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). Graduado em Economia pela Universidade Gama Filho. Atuou como assessor especial do inventário, na Assessoria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e, também, na Secretaria do Patrimônio da União do Estado do Rio de Janeiro. Foi assessor-chefe da Secretaria de Estado de Habitação.

1. Panorama atual

A regularização das vias férreas é hoje um dos principais desafios para a União na área patrimonial. A despeito de constituir uma tipologia de imóvel já integrante do enorme rol de bens públicos federais, composto por aproximadamente 600 mil unidades imobiliárias em todo o território brasileiro, é crescente e urgente a necessidade de assunção da gestão plena desses imóveis específicos. Isso se deve tanto aos projetos de expansão da ferrovia no País – que exigem a aquisição e a incorporação de novos terrenos –, quanto, principalmente, ao passivo de ferrovias federais pendentes de incorporação e regularização dominial. Destaque especial deve ser dado ao patrimônio herdado da então Rede Ferroviária Federal S.A (RFFSA), estimado em cerca de 64 mil unidades cadastrais, que foram transferidas no ato de extinção da empresa para a União e para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit).

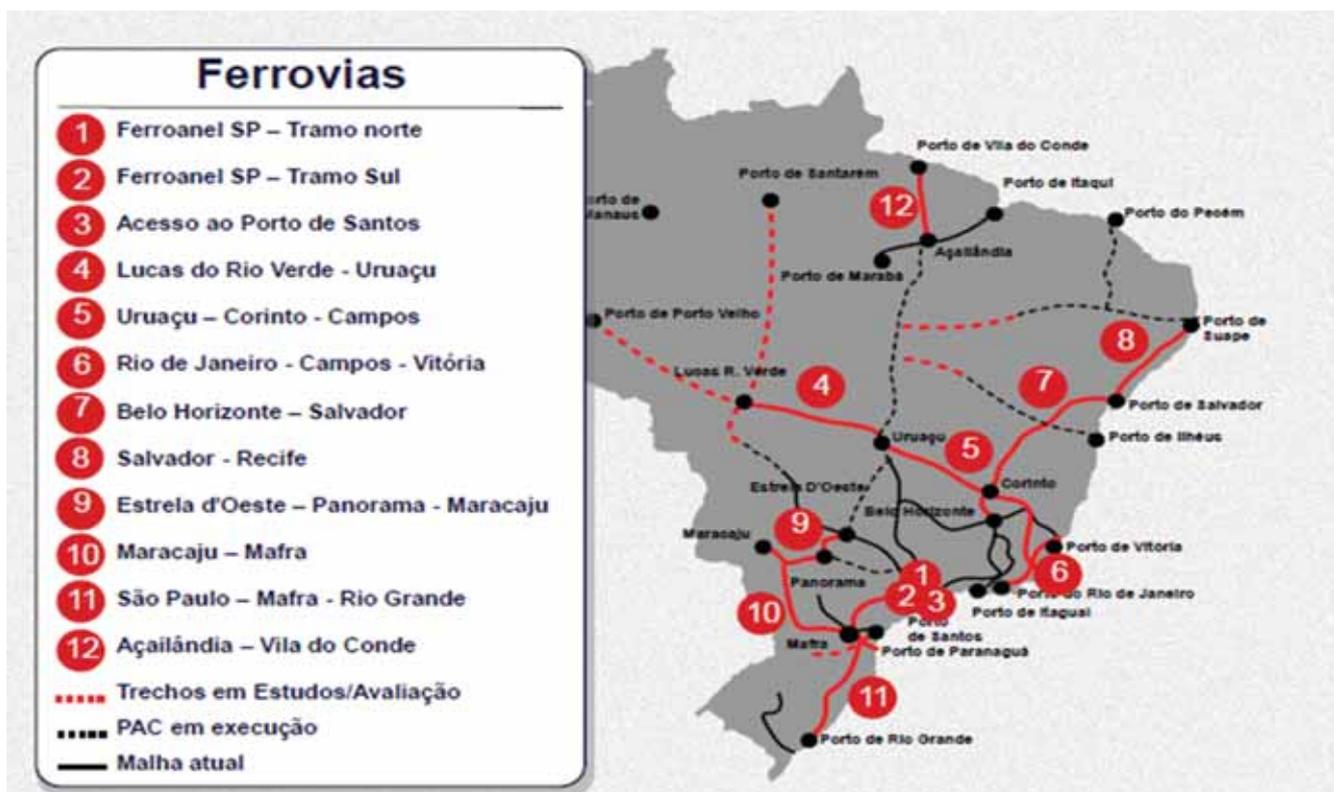
O fim da RFFSA, em 2007, 50 anos após sua criação pela reunião de 18 companhias ferroviárias regionais, trouxe enormes desafios à administração federal no que se refere à incorporação dos imóveis herdados, envolvendo abertura de matrículas, registros, desmembramentos de áreas e demais providências necessárias à regularização patrimonial dos bens em nome dos respectivos proprietários. A tarefa é desafiadora não só

pelo quantitativo expressivo de bens, mas, especialmente, pela complexidade da situação destes, como a dispersão geográfica, a ocupação irregular, os débitos sobre os bens, os problemas ambientais e a localização indefinida de parte não desprezível deles.

A transferência patrimonial dos imóveis da extinta RFFSA obedeceu à lógica da vinculação e da utilização na data da extinção. Os arrendados às concessionárias privadas ou delegados a estados e municípios, denominados operacionais, foram transferidos para a esfera patrimonial do Dnit, juntamente com aqueles declarados necessários à expansão do transporte ferroviário, ainda que desvinculados de contratos de arrendamento. Os demais, por sua vez, reconhecidos como não operacionais, passaram à União, com a responsabilidade de incorporação a cargo da SPU.

O conjunto de imóveis não operacionais transferidos à União é composto por bens com características bastante peculiares, próprias de sua utilização pretérita para a operação e a manutenção ferroviária, a exemplo dos leitos de ferrovias desativadas, antigos pátios de manobra, estacionamentos de vagões ou armazenamento de mercadorias, estações, galpões, oficinas, vilas ferroviárias, fazendas e hortos florestais utilizados para a produção de dormentes.

Figura 1 – Malha atual e novos investimentos em ferrovias



Fonte: Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL).

Tabela 1 – Quantidade de imóveis herdados da extinta RFFSA por Unidade da Federação

UF	Quantidade bens não operacionais (União)	Quantidade de imóveis operacionais (DNIT)	Total
AL	598	88	686
BA	1.854	206	2.060
CE	1.070	239	1.309
DF	46	7	53
ES	389	50	439
GO	406	109	515
MA	345	74	419
MG	6.235	1.965	8.200
MS	2.251	265	2.516
MT	1		1
PB	336	130	466
PE	1.369	407	1.776
PI	591	45	636
PR	4.046	3.662	7.708
RJ	10.663	444	11.107
RN	520	33	553
RO	1		1
RS	2.888	1.138	4.026
SC	2.439	1.276	3.715
SE	138	70	208
SP	15.441	2.819	18.260
TOTAL	51.627	13.027	64.654

Fonte: Cidi – Inventariança da extinta RFFSA/Ministério dos Transportes.

2. Óbices e desafios para registro

A regularização cartorial das linhas férreas é, sem sombra de dúvida, uma das atividades mais sensíveis da gestão patrimonial desses imóveis pela administração federal. As causas são diversas e, em alguns casos, até imprecisas, passando por questões relacionadas a conflitos de interpretação legal, carência ou desatualização documental, dificuldades de articulação interinstitucional e delimitação física dos imóveis.

A dificuldade de identificação inicial da matrícula nos cartórios de registro de imóveis é certamente uma das mais importantes. Apesar de ainda não muito clara a situação cartorial de todos os imóveis da extinta RFFSA, é possível afirmar, com base no trabalho de inventário e incorporação realizado até então, que grande parte desses bens não está regularizada perante os cartórios. Caso bastante recorrente compreende aquele em que a RFFSA detinha apenas a posse, ou em que os processos de desapropriação não foram concluídos, estando as respectivas matrículas ainda em nome de particulares.

Primeiramente, chama-se a atenção para a distinção do registro das vias férreas em relação aos demais imóveis. A Lei nº 6.015, de 1973, por meio de seu art. 171,¹ interpretou extensivamente um preceito já contido no antigo Código Civil, ao dispor que os atos relativos ao registro de vias férreas

seriam praticados no cartório correspondente à estação inicial da respectiva linha.

O dispositivo legal acima mencionado, em verdade, repetia uma concepção já prevista no Código de 1916, o qual estabelecia no art. 852² que as hipotecas sobre as estradas de ferro seriam inscritas no município da estação inicial da respectiva linha.

Um dos grandes desafios advindos do tratamento diferenciado dado ao registro das vias férreas é de ordem conceitual. Afinal, o que vem a ser exatamente uma estrada de ferro ou uma via férrea? Seria apenas a faixa de terreno na qual assentam-se os trilhos e por onde trafegam as locomotivas, ou também incluiria todo o patrimônio da ferrovia? Ainda não há um consenso sobre tal questão, o que tem repercutido negativamente não apenas na atividade de registro, mas também na administração de forma geral desses bens.

Outro grande complicador diz respeito à previsão de registro dos atos relativos a vias férreas na estação inicial da linha. A observação do longo e complexo processo de constituição da RFFSA e de suas antecessoras, como a Estrada de Ferro Central do Brasil, registrada no 9º Ofício do Cartório de Registro de Imóveis do Rio de Janeiro, por exemplo, dá conta de demonstrar as dificuldades e os problemas decorrentes de

1. Lei nº 6.015/1973, art. 852. "Os atos relativos, a vias férreas serão registrados no cartório correspondente à estação inicial da respectiva linha".

2. Lei nº 3.071/1916, art. 852. "As hipotecas sobre as estradas de ferro serão inscritas no município da estação inicial da respectiva linha".

tal preceito, dentre outros, a duplicidade e as omissões. Não tem sido simples para a administração federal, e certamente também para os Cartórios de Registro de Imóveis, identificar com segurança a circunscrição competente, o que muito fragiliza a segurança jurídica das relações civis e comerciais das respectivas propriedades.

No que diz respeito ao registro e à regularização cartorial dos bens imóveis oriundos da extinta RFFSA, cabe apontar as seguintes dificuldades adicionais enfrentadas pelos respectivos sucessores, mais especificamente pela Secretaria do Patrimônio da União:

Precária identificação física dos imóveis – a maioria dos imóveis com documentação já transferida pela inventariança da extinta RFFSA não contém elementos suficientes para sua identificação física, exigindo dos sucessores (União e Dnit) a execução de pesquisas e levantamentos complementares para instrução dos requerimentos de registro.

Dificuldade de identificação da situação cartorial dos imóveis – tal problema decorre principalmente da precária identificação física dos bens herdados da extinta RFFSA, e também da dificuldade de identificação do cartório competente para prática dos atos registraes.

Diferenças de critérios e exigências cartoriais para registro das vias férreas – a existência de provimentos distintos em cada estado relativos aos atos registraes tem dificultado

a incorporação dos imóveis pelos respectivos sucessores. A averbação prévia das construções, assim como de desmembramento, são exemplos de exigências controversas.

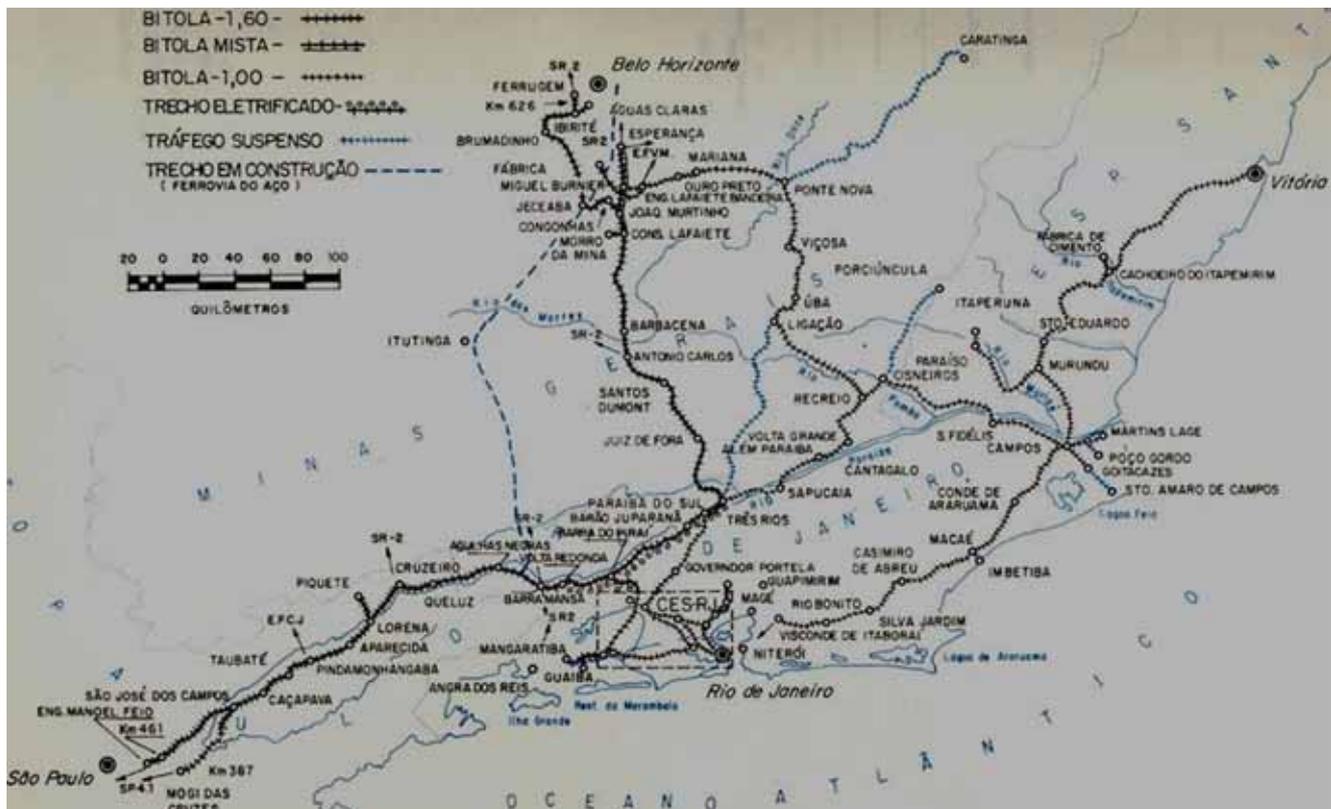
Desconhecimento ou insegurança em relação aos dispositivos específicos aplicáveis ao registro de imóveis públicos – pode-se dizer que é ainda muito baixa a aplicação, pela Administração Pública e pelos Cartórios de Registros de Imóveis, dos instrumentos legais atualmente disponíveis, como o destaque de glebas públicas e a legitimação da posse. Esses dispositivos serão relacionados mais adiante.

Indeterminação das parcelas dos imóveis particulares abrangidas pela ferrovia – diversos imóveis oriundos da RFFSA foram transferidos aos sucessores apenas com a definição do percentual de domínio de cada um deles, ou seja, sem a delimitação física das respectivas parcelas.

Transferências patrimoniais de edificações desvinculadas dos respectivos terrenos – a legislação que extinguiu a RFFSA previu a transferência de terrenos e acessões a sucessores distintos, o que tem sido contornado administrativamente a partir da pacificação do entendimento de que os últimos, enquanto acessórios, seguem o principal, ou seja, o terreno.

Incorporação e transferência de direitos possessórios – estima-se que mais de 50% do patrimônio imobiliário oriundo da RFFSA seja composto por imóveis sobre os quais se detém apenas a posse. Registra-se, ainda, a existência de diversos

Figura 2 – Malha ferroviária da Central do Brasil



Fonte: 9º Ofício CRI/RJ.



Foto: Alex Lanza

“É grande o potencial dos dispositivos disponíveis para regularização cartorial das ferrovias, ainda que não suficientes”, afirmou Paulo Simões

contratos de transferência desse direito celebradas pela citada empresa, pendentes de regularização pelos respectivos sucessores.

3. Instrumentos e ferramentas disponíveis

A União dispõe hoje de diversos instrumentos legais específicos para registro e regularização das vias férreas e demais imóveis de sua propriedade oriundos de antigas ferrovias, dentre outros os seguintes:

Discriminação administrativa com fundamento na Lei nº 5.972, de 1973 – tal dispositivo possibilita ao Poder Executivo o registro da propriedade de bens imóveis possuídos ou ocupados por órgãos da administração federal e por unidades militares, durante vinte anos, sem interrupção nem oposição. No caso dos imóveis não operacionais da RFFSA, entende-se que a posse é da SPU, considerando que compete a esse órgão, por determinação legal, a administração desses bens.

Transferência de direitos possessórios – tal dispositivo, previsto no art. 16 da Lei nº 11.483/2007, é válido especificamente na alienação dos bens imóveis não operacionais oriundos da RFFSA, quando não for possível comprovar a dominialidade em seu nome, de suas antecessoras, ou da própria União.

Simplificação do registro dos imóveis da extinta RFFSA e suas antecessoras em nome dos respectivos sucessores – o art. 28-B da Lei nº 11.483/2007 considera suficiente para registro da transferência patrimonial dos bens da citada empresa o requerimento dos respectivos sucessores, no caso a SPU, quando se tratar de bem não operacional transferido para a União, e o Dnit, na hipótese de bem operacional ou declarado como reserva técnica.³ O mencionado dispositivo foi inserido na legislação com a finalidade de uniformizar os procedimentos para registro de tais bens pelos cartórios de registro de imóveis, tendo em vista o tratamento diferenciado dado por estes no território nacional.

Aceitação da promessa de compra e venda como título para o registro (art. 28-C da Lei nº 11.483/2007) – este mecanismo,

3. Cfr. art. 1º do Decreto nº 7.629, de 18 de fevereiro de 2013: “a reserva técnica necessária à expansão e ao aumento da capacidade de prestação do serviço público de transporte ferroviário, prevista no inc. IV do *caput* do art. 8º da Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007, consiste no conjunto de imóveis não operacionais oriundos da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) essenciais e indispensáveis para:

- I – construção ou ampliação de estações, pátios, oficinas, plataformas, seus acessos e outras obras ou instalações não temporárias, que poderão ser utilizadas ou vinculadas diretamente à operação ferroviária;
- II – garantia dos padrões mínimos de segurança do tráfego ferroviário exigidos pela legislação vigente;
- III – implantação e operação de novos trechos ferroviários, e de desvios e cruzamentos;
- IV – guarda, proteção e manutenção de trens, vagões e outros equipamentos e móveis utilizados ou vinculados diretamente à operação ferroviária; e
- V – administração da ferrovia.”

já previsto no art. 26 da Lei nº 6.766/1979 para registro da propriedade de lote decorrente de parcelamento do solo urbano, foi estendido aos terrenos alienados pela então RFFSA.

Aplicação dos efeitos da legitimação de posse aos contratos de transferência da posse de imóveis oriundos da extinta RFFSA (art. 16, § 2º, da Lei nº 12.348/2009) – possibilita a conversão dos contratos de transferência de direitos possessórios de imóveis não operacionais da extinta RFFSA em registro de propriedade, tal qual previsto para o título de legitimação da posse de que trata o art. 60 da Lei nº 11.977, de 2009. Além dos requisitos válidos para este dispositivo, a extensão mencionada condiciona-se à preexistência de matrícula do respectivo imóvel.

Inexigibilidade da retificação imediata do memorial descritivo no Registro de Imóvel destacado de glebas públicas (art. 173, § 7º, da Lei nº 6.015/1973) – tal instrumento já vem sendo aplicado pela União para registro de parcelas não desmembradas de imóveis oriundos da extinta RFFSA de grande área ou extensão, em especial de vias férreas que extrapolam circunscrições cartorárias ou territórios municipais. Tem sido ainda mais útil para registro de parcelas de imóveis transferidos aos dois sucessores da RFFSA, no caso o Dnit e a União.

Abertura de matrícula de parte de imóvel urbano objeto de desapropriação (art. 173, § 8º, da Lei nº 6.015/1973) – este dispositivo tem aplicação similar ao destaque de glebas públicas; contudo, restrito aos imóveis situados em área urbana ou de expansão urbana objeto de processo de desapropriação promovida pela então RFFSA ou suas antecessoras.

Abertura de matrícula de parte ou totalidade de imóvel urbano sem registro anterior transferido à União por determinação legal (art. 195-B da Lei nº 6.015/1973) – instituído em 2011 pela Lei nº 12.424, originalmente para os estados e os municípios, esse dispositivo foi estendido à União pela Lei nº 12.693, de 2012.

4. Conclusão e proposições

Conclui-se que, a despeito dos inúmeros desafios, é grande o potencial dos dispositivos disponíveis para regularização cartorial das ferrovias, ainda que não suficientes. Além da qualificação buscada da gestão patrimonial, a expectativa é que tais instrumentos, somados a outras medidas de ordem jurídica e também administrativa, aproximem mais fielmente o processo de registro das vias férreas daqueles princípios perseguidos pelo Sistema de Registro de Imóveis.

As seguintes medidas são vistas como fundamentais para o aprimoramento do processo de registro das ferrovias, em especial do patrimônio imobiliário herdado da RFFSA:

- atualização da Lei nº 6.015, de 1973, no seu todo e, em particular, do art. 171, de forma a fazer prevalecer as disposições do Código Civil, ou seja, previsão de registro apenas das hipotecas no município da estação inicial da linha. Todos os demais atos obedeceriam ao princípio da circunscrição;
- estabelecimento de procedimentos específicos para regularização cartorial das vias férreas, em particular dos imóveis da extinta RFFSA;
- disseminação, pelos Cartórios de Registro de Imóveis, das inovações legais relacionadas aos imóveis da União, por meio de manuais, cartilhas e eventos;
- celebração de parcerias entre o poder público e os cartórios de registro de imóveis para levantamento e retificação dos registros cartoriais das vias férreas; e
- concepção de dispositivo capaz de aprimorar e simplificar os processos de gestão patrimonial das vias férreas, com definição clara e objetiva dos critérios de dispensa do registro dessa tipologia de imóvel como bem de uso comum do povo. ■

Apresentação da palestra disponível no endereço

<http://www.ibr.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=13>





Debatedor Francisco Rezende disse que existem, aproximadamente, dois mil municípios brasileiros por onde passam linhas férreas

Registro de vias férreas

// Francisco José Rezende dos Santos

Francisco José Rezende dos Santos, registrador de imóveis em Belo Horizonte/MG e presidente do IRIB no período de 2010 a 2012. Membro nato do Conselho Deliberativo do IRIB. Especialista em Direito Registral Imobiliário pela Pontifícia Universidade Comillas – Madri, Espanha; mestre em Direito Empresarial pela Faculdade de Direito Milton Campos; professor de Direito Civil da PUC Minas e da Faculdade de Direito Milton Campos; diretor da Escola Superior de Notários e Registradores do Estado de Minas Gerais (Esnor).

São muitos os problemas que envolvem o Registro dos Imóveis da União, em especial, o registro das vias férreas. Com a parceria firmada entre o IRIB e a Secretaria do Patrimônio da União, neste *Encontro Nacional*, estamos abrindo o caminho para que uma solução conjunta com a finalidade de viabilizar os registros de terras públicas seja aplicada em nível nacional.

É uma pena o IRIB não ter ainda condições de estabelecer normas registrais e exigir a aplicabilidade delas pela classe. Atualmente, temos apenas a condição de fazer orientações aos registradores de imóveis, sugerindo que os colegas os acompanhem. Esperamos, em um futuro próximo, termos uma regra nacional que realmente nos ajude a superar as dificuldades que cercam este problema que hoje estamos analisando e até de outros tipos de registros.

Como sabemos, existem, aproximadamente, dois mil Municípios brasileiros que possuem linhas férreas. E podemos afirmar que quase a totalidade dos nossos Municípios brasileiros possuem propriedades imobiliárias da União. Como atuamos em um universo de 3.224 registradores, podemos sustentar que quase todo registrador de Imóveis do Brasil já registrou um imóvel da União ou uma linha férrea. Neste painel, vou me deter no tema da minha apresentação – “Registro de linhas férreas” – apesar de entender a importância dos demais assuntos mencionados aqui, a exemplo dos terrenos de marinha.

Vamos observar que, na antiga Lei de Registros Públicos, o Decreto-Lei nº 4.857/1939 já apresentava uma disposição acerca desse tema, determinando que “os atos relativos às linhas férreas serão registrados no cartório da estação inicial da respectiva linha”. Mais adiante, em 1973, a Lei nº 6.015 repetiu o que eu chamo de “anomalia”, mantendo a regra de que “os atos relativos às linhas férreas serão registrados no cartório correspondente à estação inicial da linha férrea”.

Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973

Art. 171 – Os atos relativos a vias férreas serão registrados no cartório correspondente à estação inicial da respectiva linha.

A meu ver, tal dispositivo é uma anormalidade da lei registral. O art. 171 da Lei nº 6.015/1973 rompe com um dos maiores instrumentos de segurança jurídica do sistema registral – a circunscrição – ao dizer que os imóveis de toda a linha férrea, mesmo aqueles de outras circunscrições, serão registrados no Cartório da circunscrição da estação inicial da linha férrea. Isso quer dizer que os imóveis da linha férrea da cidade de Várzea da Palma/MG, por exemplo, estão todos registrados na circunscrição da estação inicial da linha férrea, que é Belo Horizonte. Será que a população tem conhecimento disso? Esse é um grave problema que precisa ser corrigido no momento da formatação de uma nova legislação sobre a matéria.

Pela lei hoje vigente, os imóveis da extinta Rede Ferroviária passam a ser registrados no cartório mais próximo de onde

se localizam. Novamente ocorreu erro de redação. O correto seria realizar o registro no cartório da **circunscrição** respectiva do imóvel. A Estação Ferroviária de Belo Horizonte, por exemplo, fica próxima do 2º Ofício de Registro de Imóveis, mas a circunscrição pertence ao 4º Ofício. Detalhes como esse devem ser corrigidos em uma futura normatização da matéria. São expressões mal colocadas ou erradas que precisam ser corrigidas.

A Lei nº 11.483, de 2007, dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário e sobre os imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA). Determina que as propriedades imobiliárias devem ser desmembradas, matriculadas e registradas nas comarcas a que pertencerem. Pelo menos, com isso resolve-se uma série de problemas.

Devemos nos lembrar que a Rede Ferroviária Federal era uma sociedade de economia mista. As **sociedades de economia mista** são pessoas jurídicas de direito privado, integrantes da administração indireta, instituídas pelo poder público, mediante autorização legal, **sob a forma de sociedade anônima** e com capitais públicos e privados, para a exploração de atividades de natureza econômica ou execução de serviços públicos. Como tal, a RFFSA deveria ser tratada como uma Sociedade que o Estado tinha participação, mas isso não lhe tirava o atributo de empresa – pessoa jurídica de direito privado. Mas o Estado, na tentativa de resolver o problema imobiliário, atribuiu-lhe um tratamento diferenciado. A sociedade de economia mista tem como órgão soberano a assembleia-geral, que a administra, podendo autorizar a alienação de seus bens. O poder público como acionista, despe-se do seu *jus imperii*, igualando-se aos demais acionistas.

No caso da RFFSA, houve uma situação diferenciada. Pela Lei nº 11.483/2007, que trata especificamente do setor ferroviário, os imóveis da extinta Rede Ferroviária ficaram automaticamente transferidos para a União. Quer dizer, são simplesmente transferidos, sem necessidade de título específico. Essa é a diferenciação. Uma empresa comum necessita de uma escritura pública para transferir suas propriedades. A Rede Ferroviária não. A transferência se faz por força da lei. Essa transmissão se dá por meio de um simples requerimento da Secretaria do Patrimônio da União (SPU). É uma transmissão que se opera por força de lei, e os cartórios não devem criar dificuldades quanto a isso. Vale lembrar que em nosso dia a dia nos deparamos com vários casos semelhantes no Registro de Imóveis. Ao registrarmos um loteamento, por exemplo, as áreas públicas, por força de lei, são transferidas para o Município. **Vejamos o que diz o texto da Lei nº 11.483/2007**

Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007

Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências

[...]



Francisco Rezende, Paulo Simões, Patrick Araújo, Helvécio Duia Castello e Marcelo Rodrigues

Art. 2º A partir de 22 de janeiro de 2007:

II – os bens imóveis da extinta RFFSA ficam transferidos para a União, ressalvado o disposto nos incisos I e IV do caput do art. 8º desta Lei.

Ou seja, a transmissão dos imóveis da Rede Ferroviária Federal para a União se opera *ope legis*, ou seja, por força de lei. Em complemento, o art. 8º da mesma lei transfere imóveis também para o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit). Este é uma autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes. É pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de autoadministração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei. As autarquias são entidades autônomas que integram a administração indireta, por meio da personificação de um serviço que antes integrava a administração centralizada.

Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007

Art. 8º Ficam transferidos ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT:

I – a propriedade dos bens móveis e **imóveis operacionais** da extinta RFFSA; [...]

IV – os bens **imóveis não operacionais**, com finalidade

de constituir reserva técnica necessária à expansão e ao aumento da capacidade de prestação do serviço público de transporte ferroviário, ressalvados os destinados ao FC, devendo a vocação logística desses imóveis ser avaliada em conjunto pelo Ministério dos Transportes e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, conforme dispuser ato do Presidente da República (Grifos nosso).

O art. 8º fala expressamente que “ficam transferidos ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, os imóveis operacionais e também os não operacionais”. A transmissão se opera da mesma forma que os bens da RFFSA: por força da Lei. Para o registrador, é apresentado o requerimento e com ele é feita a transmissão, amparada na lei.

Existe hoje um grande esforço no sentido de regularização da propriedade pública e, dessa forma, vale lembrar a vigência de um novo artigo na Lei nº 6.015/1973, o art. 195-B, que foi nela incluído pela Lei nº 12.693/2012. Segundo esse dispositivo, a União, os Estados e o Distrito Federal poderão solicitar ao Registro de Imóveis competente a abertura de matrícula, de parte ou da totalidade de imóveis urbanos sem o registro anterior, cujo domínio lhe tenha sido assegurado pela legislação. A lei refere-se aos imóveis urbanos, mas entendo que a norma se aplica também aos imóveis rurais. É preciso que tenhamos, a partir dessa nova lei, um entendimento diferenciado, uma nova leitura dessa legislação a fim de viabilizar, na

verdade, o efetivo Registro dos Imóveis que pertence à União e aos Estados.

Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973

Art. 195-B. A União, os Estados e o Distrito Federal poderão solicitar ao registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis urbanos sem registro anterior, cujo domínio lhe tenha sido assegurado pela legislação, por meio de requerimento acompanhado dos documentos previstos nos incisos I, II e III do art. 195-A.

Voltando à Lei nº 11.483/2007, veremos que o art. 28-B disciplina que os cartórios de Registro de Imóveis deverão promover averbação em nome da União ou do Dnit dos bens cujos registros figuram a Rede Ferroviária Federal.

Lei nº 11.483/2007

Art. 28-B. Os Cartórios de Registro de Imóveis deverão promover a averbação, em nome da União ou do DNIT, dos bens imóveis em cujos registros figure a RFFSA ou suas antecessoras na qualidade de titular de direito real, em conformidade com o disposto no inciso II do art. 2º e incisos I e IV do art. 8º desta Lei.

O § 1º do art. 28-B da Lei nº 11.483/2007 diz que para a averbação de que trata o *caput* será suficiente o requerimento da Secretaria do Patrimônio da União. Quer dizer, não é necessário fazer outras exigências, pois não há complicação para o registro. No entanto, é importante lembrar que o requerimento tem de ser com firma reconhecida.

Lei nº 11.483, de 2007

Art. 28-B. [...]

§ 1º Para a averbação de que trata o *caput*, será suficiente requerimento da Secretaria do Patrimônio da União, quando tratar de imóvel não operacional transferido para a União, e do DNIT, na hipótese de

bem operacional ou declarado como reserva técnica.

§ 2º No caso de imóvel formado por parcelas operacional e não operacional, o requerimento previsto no § 1º deverá ser acompanhado de planta e memorial descritivo assinados pela Secretaria do Patrimônio da União e pelo DNIT, esclarecendo os limites de cada uma das parcelas.

Entendo que mais uma vez ocorreu um engano do legislador. Deveria ter inserido a expressão registro, e não averbação no texto legal. Existe uma transmissão de propriedade. Da Rede Ferroviária para a União ou para o Dnit. O registrador deve praticar o ato corretamente. Fazer o registro, transferindo a propriedade e deve arquivar toda a documentação que lhe foi enviada.

Tenho a certeza de que, se trabalharmos em parceria – a Secretaria do Patrimônio da União e o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil –, poderemos apresentar diversas soluções, encontrando finalmente um denominador comum para resolver esse imenso problema que é o Registro dos Imóveis que pertenciam à Rede Ferroviária Federal S.A. E, na sequência, solucionar também os outros problemas relacionados aos imóveis da União.

Essa cooperação, que agora se inicia, será muito produtiva, propiciando a elaboração de um conjunto de normas para solucionar as dificuldades que hoje temos em nossos cartórios. Juntos, realizaremos um grande trabalho. Com certeza, o registrador de imóveis do Brasil não vai se furtar à obrigação de contribuir para o desenvolvimento da nação.

Obrigado a todos os colegas e, especialmente, aos representantes da SPU, que aceitaram prontamente o convite para participar desse importante debate. Esse é apenas o começo de um grande trabalho que temos pela frente. ■

Apresentação da palestra disponível no endereço

<http://www.trib.org.br/html/encontros-trib/programacao.php?evento=13>





“Provavelmente, a controvérsia em torno da Reserva Legal reside no passivo ambiental que ela representa”, comentou Maria Aparecida Bianchin

A Reserva Legal e o novo Código Florestal

// Maria Aparecida Bianchin Pacheco

Titular do Cartório de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos de Poxoréu/MT. Membro do Conselho Fiscal do IRIB e do grupo de revisores técnicos do Boletim Eletrônico (BE). Graduada em Direito, Pedagogia e Ciências Físicas e Biológicas. Especialista em Direito Notarial e Registral, Inovações do Direito Civil e Instrumentos Processuais de Tutela, Direito Constitucional e Direito Ambiental. Professora de cursos de pós-graduação na área de negócios imobiliários. Presidente da Associação dos Notários e Registradores de Mato Grosso (Anoreg/MT). Membro efetivo do Conselho Fiscal do Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de Mato Grosso (Sinoreg/MT).

1. A Reserva Legal e seus reflexos no Registro de Imóveis

Notícia recente, datada de 6/8/2012, publicada no portal eletrônico do Superior Tribunal de Justiça (STJ), divulgou a decisão da Segunda Turma do STJ,¹ com o seguinte teor: “Titular de cartório é responsável por exigir averbação de reserva legal em matrícula de imóvel, nas hipóteses de transmissão, desmembramento ou retificação de área de imóvel rural”.

Do voto do ministro Herman Benjamin, extrai-se o entendimento de que a obrigação não é somente do proprietário do imóvel, mas também do registrador, ao se pronunciar nos seguintes termos:

não se pode esperar do registrador uma postura passiva, que o separe dos outros sujeitos estatais e o imunize da força vinculante dos mandamentos constitucionais e legais. [...] a lei é vinculante tanto para o estado quanto para o particular, e **a obrigação quanto à reserva legal na propriedade se estende também ao oficial de cartório**. A lei vale para todos (Grifos nossos).

Em idêntico sentido, a Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Espírito Santo expediu ofício circular,² no dia 29/8/2012, contendo a recomendação de que “os oficiais dos Registros de Imóveis deverão exigir a averbação da reserva legal para transmissão, desmembramento, retificação ou alteração de domínio que ainda não possui comprovante junto ao Cadastro Ambiental Rural (CAR)”.

As decisões acima mencionadas, apesar da existência de inúmeras em sentido idêntico na vigência da Lei nº 4.771/1965, causaram perplexidade nos registradores de imóveis e estão sendo aqui citadas por terem emanado em datas posteriores à publicação do novo Código Florestal, que previu expressamente que “o registro da Reserva Legal no CAR³ desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis”.⁴

Vejamos o que previa o antigo Código Florestal, sobre Reserva Legal, no box 1 a seguir.

Pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, predominavam os seguintes entendimentos, presentes no box 2.

Seriam tais interpretações equivocadas?

1. REsp. 1221867. UF: MG Registro: 2010/0198573-9.

2. CGJ/ES – Ofício Circular nº 63/2012 (DJ, 29/8/2012).

3. Cadastro Ambiental Rural (CAR).

4. BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981; 9.393, de 19 de dezembro de 1996; e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965; e 7.754, de 14 de abril de 1989; e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília/DF, 25 de maio 2012. art. 18, § 4º.

Na busca por explicações para tais questionamentos, vejamos rapidamente por que o tema Reserva Legal causa tanta polêmica.

Box 1 – Texto do antigo Código Florestal

Reserva Legal – Lei 4.771/65

- área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)
- Art. 16. [...]§ 8º – A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas neste Código.

Fonte: elaboração própria.

Box 2 – Interpretações do Ministério Público e do Poder Judiciário

Interpretações: equivocadas ou acertadas?

MP – “a averbação deve ser exigida em todos os casos em que houver modificação na matrícula do imóvel, compelindo o proprietário a procurar pelo órgão ambiental, demarcar a Reserva Legal.”

STJ – É possível extrair, do art. 16, § 8º, do Código Florestal, que a averbação da reserva florestal é condição para a prática de qualquer ato que implique transmissão, desmembramento ou retificação de área de imóvel sujeito à disciplina da Lei 4.771/65.

“Tal obrigação não decorre da literalidade do dispositivo. [...] A inexistência de exigência expressa, todavia, não implica a conclusão de que ela seja descabida. É necessário interpretar teleologicamente o referido art. 16 do Código Florestal para apurar, com os olhos voltados a todo o sistema de preservação ambiental (...).

Fonte: REsp 831212/MG (DJ de 22/9/2009).

2. Polêmicas sobre a Reserva Legal

A Lei nº 12.651, de 25/5/2012,⁵ já conhecida como NOVO CÓDIGO FLORESTAL, teve vários de seus dispositivos vetados pela Presidência da República e, para preencher os vazios, concomitantemente com a mensagem de veto parcial, foi editada a Medida Provisória nº 571, em 25/5/2012.⁶

O evoluir histórico da recente legislação denota que, desde a tramitação do projeto de lei⁷ para alterar o Código Florestal e as disposições dele constantes sobre Reserva Legal e sua averbação no Registro de Imóveis, emergiram diversas questões, das mais controversas do País, nos últimos tempos, apesar de mais de 80% de uma população de aproximadamente duzentos milhões de pessoas viverem em cidades.

Mesmo sancionado o projeto de lei, a polêmica em torno de tais temas ainda persiste no Congresso, pois a presidente Dilma Rousseff sancionou o texto da Lei nº 12.651/2012 e editou a Medida Provisória 571/2012 com pontos vetados, dos quais o governo diz não abrir mão. Os ambientalistas queriam o veto total ao texto. Já os ruralistas não queriam veto algum.

Provavelmente, a controvérsia em torno da Reserva Legal reside no passivo ambiental que ela representa, conforme se depreende do estudo divulgado em junho de 2012, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que calculou os valores de Reserva Legal (RL) que deveriam existir no País, cruzando números levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) da malha municipal com o mapa dos biomas e o mapa da Amazônia Legal.

Pelo estudo, os mais de 5 milhões de imóveis rurais do País ocupam 571,4 milhões de hectares, formando a base de cálculo para a definição da área de RL, que varia entre 20% e 80% do espaço de cada uma dessas propriedades, segundo o bioma.

Sobre esse total, o Ipea aplicou os percentuais de RL previstos no antigo Código Florestal⁸ para cada tipo de vegetação e chegou à conclusão de que o Brasil deveria possuir 258,2 milhões de hectares de Reserva Legal. A mesma análise indicou a existência de um “passivo” de Reserva Legal – ou seja, uma área que pela lei deveria estar preservada, mas que, na verdade, foi desmatada – equivalente a 159,3 milhões de hectares (61,7% da área total prevista).

5. Idem.

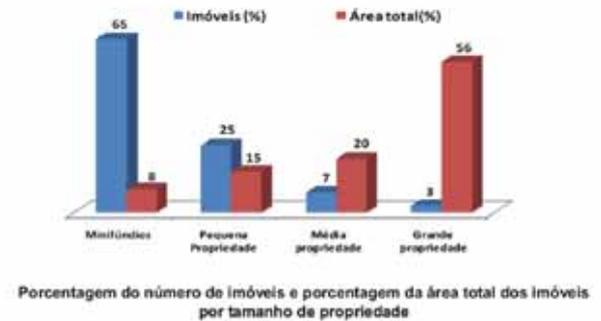
6. A referida MP foi convertida na Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012, que alterou a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981; 9.393, de 19 de dezembro de 1996; e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965; e 7.754, de 14 de abril de 1989; a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; o item 22 do inc. II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília/DF, 18 out. 2012.

7. PL nº 1.876/1999.

8. BRASIL, Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Código Florestal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília/DF, 15 set. 1965.

Gráfico 1 – Quantidade e área de imóveis rurais no Brasil

O Brasil possui 5.181.595 de imóveis rurais que somam uma área total de 571,7 milhões de hectares



Fonte: site do Senado Federal – www.senado.gov.br.

Figura 1 – Estimativa do passivo de Reserva Legal

Pelo Código Florestal (Lei nº 4771) e com base no cadastro de imóveis rurais do Incra (2010) o Brasil deveria ter uma área total de:



Fonte: site do Senado Federal – www.senado.gov.br.

Estima-se que a recomposição ambiental para minimizar tal passivo exigiria a utilização de aproximadamente de 57,4 milhões de hectares hoje destinados à produção agrossilvo-pastoril, o que representaria aproximadamente um quarto da produção agropecuária nacional e a perda de mais de 1,13 milhão de empregos.⁹

Nesse contexto, o Registro de Imóveis que ao longo dos tempos tem se mostrado eficiente, na constituição e proteção dos direitos reais, na fiscalização e controle dos atos registráveis, e na publicidade da Reserva Legal para resguardar a segurança e a garantia dos interesses gerais, tem sido afetado pelos reflexos de tais polêmicas, quando as mesmas desaguardam no Poder Judiciário.

Mas os registros dos direitos reais e as averbações que os alteram devem ficar condicionadas à averbação da Reserva Legal no Registro de Imóveis se não há previsão legal para tal?

9. Segundo o senador Clésio Andrade (PR-MG), citando dados da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

3. A Reserva Legal no novo Código Florestal

Não obstante tais polêmicas, a novel legislação estabeleceu que todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, denominada Reserva Legal,¹⁰ com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção da fauna silvestre e da fauna nativa, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os percentuais mínimos.

Do exposto, verifica-se que há diferenças entre as funções da área de preservação permanente e da área de Reserva Legal, de maneira que ao traçar um paralelo entre ambas teremos o seguinte quadro:

Figura 2 – Diferenças entre as funções da área de preservação permanente e a área de Reserva Legal



Fonte: elaboração própria.

As diferenças entre ambas podem ser visualizadas na Ilustração 1, abaixo.

Ilustração 1 – Exemplificativo de diferença existente entre a área de preservação permanente e a Reserva Legal



Fonte: Blog Green Thought.¹¹

10. Critérios que devem ser levados em consideração para a localização da área de Reserva Legal no imóvel rural, a saber: o plano de bacia hidrográfica; o Zoneamento Ecológico-Econômico; a formação de corredores ecológicos com outra Reserva Legal, com Área de Preservação Permanente, com Unidade de Conservação ou com outra área legalmente protegida; as áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; e as áreas de maior fragilidade ambiental.

11. Principais mudanças do novo Código Florestal. Disponível em: <<http://greenthought42.blogspot.com.br/2012/08/principais-mudancas-do-novo-codigo.html>>. Acesso em: 3 set 2012.

Porém, é permitido o cômputo da Área de Preservação Permanente em área de Reserva Legal quando o benefício não implicar a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, desde que a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, e o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no CAR.

Foram mantidos os percentuais de áreas de imóveis rurais a serem destinados para Reserva Legal, contidos na legislação anterior, os quais variam de acordo com a localização do imóvel. Para aqueles localizados na Amazônia Legal, em áreas de florestas, o valor a ser mantido é de, no mínimo, 80%; nas áreas de cerrado, 35%; e nas áreas de campos gerais, 20%. Nas demais regiões do País, fixou-se apenas um percentual de 20%, independentemente da localização do imóvel.

Mapa 1 – Delimitação da Área de Reserva Legal



Fonte: Guia da Carreira.¹²

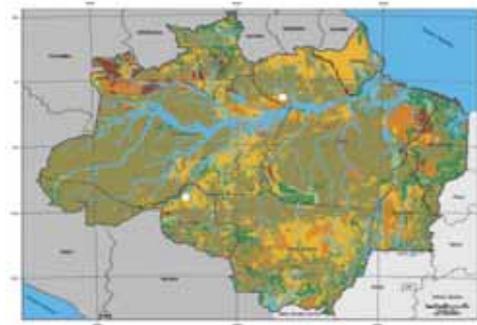
A Amazônia Legal se diferencia das demais regiões, pois ficou estabelecido que o percentual de 80% de Reserva Legal poderá ser reduzido para até 50%, para fins de recomposição, quando o município tiver mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas, bem como ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, quando o Estado tiver Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado, e mais de 65% (sessenta e cinco por cento) do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas.

12. MOTA, Mirian. *Novo Código Florestal: bom ou ruim?* Disponível em: <<http://www.guiadacarreira.com.br/artigos/atualidades/codigo-florestal-brasileiro/>>. Acesso em: 3 set. 2012.

Ainda, quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) estadual, realizado segundo metodologia unificada, o poder público federal poderá reduzir, exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou compensação da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta localizada na Amazônia Legal, para até 50% (cinquenta por cento) da propriedade, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e os corredores ecológicos.

Também ficou estabelecido que os proprietários ou possuidores de imóveis rurais e seus herdeiros necessários que possuam índice de Reserva Legal maior que 50% (cinquenta por cento) de cobertura florestal e não realizaram supressão da vegetação nos percentuais previstos pela legislação em vigor à época poderão utilizar a área excedente para fins de constituição de Servidão Ambiental, Cota de Reserva Ambiental (CRA) e outros instrumentos congêneres previstos na Lei.

Mapa 2 – Delimitação da área da Amazônia Legal



Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão.

Fonte: O Globo Ciência.¹³

Por outro lado, em todo o território nacional, se indicadas pelo ZEE, as áreas de Reserva Legal poderão ser ampliadas em até 50% dos percentuais previstos, a fim de cumprir as metas nacionais relacionadas à proteção da biodiversidade, à redução e à emissão de gases de efeito estufa, assim como previu a inexistência de Reserva Legal em empreendimentos de abastecimento público de água e tratamento de esgoto, em áreas adquiridas ou desapropriadas, com vistas à exploração de energia hidráulica e elétrica, e em áreas adquiridas ou desapropriadas para implantação e ampliação de rodovias e ferrovias.

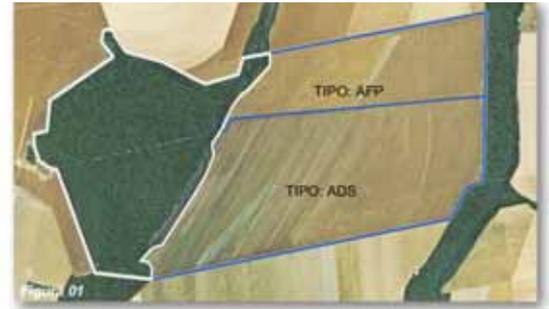
Continua sendo permitido que a Reserva Legal seja instituída em regime de condomínio ou de forma coletiva entre propriedades rurais e, no caso de parcelamento de imóveis rurais, que seja agrupada em regime de condomínio entre os adquirentes.

13. Maior estoque de carbono da região da Amazônia Legal está no solo, revela IBGE. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/ciencia/maior-estoque-de-carbono-da-regiao-da-amazonia-legal-esta-no-solo-revela-ibge-2763177>>. Acesso em: 3 set. 2012.

Ilustração 2 – Reserva Legal em condomínio



Regime de condomínio/coletiva



Fonte: Cartilha Propriedade Rural Legal.¹⁴

O novo Código Florestal criou um novo Cadastro Ambiental Rural (CAR),¹⁵ com idênticas atribuições ao já existente, e impôs implantação de Programas de Regularização Ambiental (PRAs).¹⁶

Cadastro Ambiental Rural – CAR

Novo – Lei 12.651/2012 (art. 29)

É criado o Cadastro Ambiental Rural – CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

14. Áreas de reserva legal – RL. Disponível em: <<http://www.tortugaonline.com.br/cartilha-area-de-reserva-legal-rl>>. Acesso em: 3 set. 2012.

15. CAR – constitui-se de um registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento, ficando a inscrição em tal registro a cargo de órgão ambiental municipal, estadual ou federal.

16. PRAs – que deverão ser implementados por União, Estados e Distrito Federal, por ato do Poder Executivo, com o objetivo de adequar os imóveis rurais à legislação ambiental.

Box 3 – Cadastro Ambiental Rural (CAR)

Cadastro Ambiental Rural – CAR

Já existente – Decreto 7.029/2009 (art. 14)

Fica criado o Cadastro Ambiental Rural – CAR, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, parte integrante do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais e as informações geradas com base no “Programa Mais Ambiente”.

Fonte: elaboração própria.

A Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR),¹⁷ sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, comportando as exceções previstas no próprio texto. O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Registro de Imóveis, mas não impede que ela ocorra, uma vez que a possibilidade de sua averbação na matrícula continua expressamente consignada no art. 167, II, 22, da Lei nº 6.015/1973.

Box 4 – Reserva Legal

Reserva Legal

Registro

- Cadastro Ambiental Rural – Car
- registro público eletrônico de âmbito nacional
- obrigatório para todos os imóveis rurais
- controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento

Averbação

- o registro da RL no CAR desobriga a averbação no Registro de Imóveis
- possibilidade – princípio da concentração
- obrigatória: instituição, transferência e cancelamento de Servidão Ambiental e CRA

Fonte: elaboração própria.

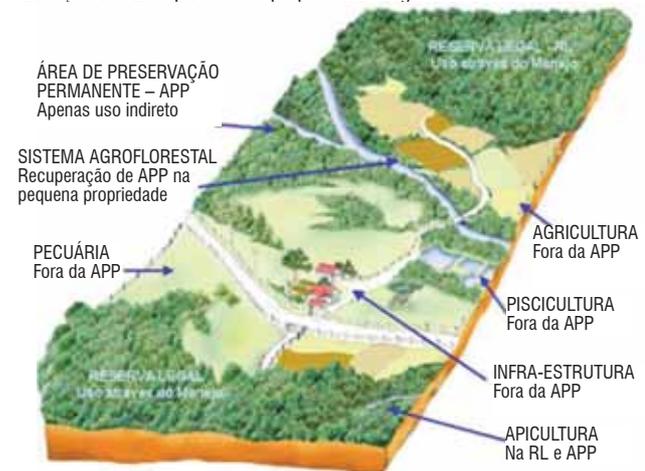
17. Protocolada a documentação exigida para análise de localização da área de Reserva Legal, no CAR, ao proprietário ou possuidor não poderá ser imputada sanção administrativa, inclusive restrição a direitos, em razão da não formalização da área de Reserva Legal.

Sobre as áreas conservadas que excedem o percentual exigido como Reserva Legal, pode ser instituída Servidão Ambiental¹⁸ ou Cota de Reserva Ambiental,¹⁹ que poderão ser utilizadas na compensação dos percentuais exigidos em lei, em outros imóveis rurais, desde que no mesmo bioma, equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada; e, se fora do Estado, estar localizada em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

A Reserva Legal também foi tratada no Capítulo das Disposições Transitórias, possibilitando que – nos imóveis rurais que detinham, em 22 de julho de 2008, área de até quatro (4) módulos fiscais e que possuíam remanescente de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto – ela fosse constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em mencionada data, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo. Além disso, também dispõe que os proprietários ou os possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa respeitando os percentuais de Reserva Legal previstos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão são dispensados de promover a recomposição, a compensação ou a regeneração para os percentuais estabelecidos, cujas situações exigirão provas da consolidação por documentos e por todos os outros meios de prova em direito admitidos.

A compensação ou a desoneração em tais propriedades poderão ocorrer por aquisição de Cota de Reserva Ambiental (CRA), arrendamento de área (regime de servidão) ou doação ao poder público de área localizada no interior de UC de domínio público pendente de regularização fundiária.

Ilustração 3 – Exemplo de uma propriedade “Legal”



Fonte: Brasil Flora.20.

18. Limitação voluntária do uso, com a finalidade de preservar, conservar ou recuperar, podendo ser onerosa ou gratuita, temporária ou perpétua e alienável.

19. Título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação: I – sob regime de servidão ambiental, instituída na forma do art. 9º-A da Lei nº 6.938/1981; II – correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais exigidos; III – protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN, nos termos do art. 21, da Lei nº 9.985/2000; e IV – existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada. É alienável e pode ser cancelada.

20. Reserva legal: perguntas e respostas. Disponível em: <<http://www.brasilflora.com.br/home/41-reserva-legal-perguntas-e-respostas>>. Acesso em: 3 set. 2012.

4. PL de Conversão nº 571, de 2012 – MP 571-2012²¹

O Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 571/2012 traz alterações significativas no que tange à averbação da Reserva Legal no Registro de Imóveis, facultando ao proprietário ou ao possuidor requerê-la, gratuitamente, até que seja implantado o CAR, *in verbis*:

Art. 18 [...] § 4º O registro da Reserva Legal no CAR desobriga a averbação no Cartório de Registro de Imóveis, **sendo que, no período entre a data da publicação desta Lei e o registro no CAR, o proprietário ou possuidor rural que desejar fazer a averbação, terá direito à gratuidade deste ato.** (NR) (Grifo nosso)

Não obstante expressamente consignar a possibilidade de averbação de Reserva Legal do Registro de Imóveis, em seu art. 83, prevê a revogação do item da Lei de Registros Públicos, que elenca a averbação da Reserva Legal, a saber:

Art. 83. **Revogam-se** as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, 7.754, de 14 de abril de 1989, e suas alterações posteriores; a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; **e o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** (NR) (Grifos nossos).

Evidencia-se, em tais previsões, um caso típico de falta técnica legislativa, restando-nos aguardar a votação para constarmos se a intenção dos legisladores é manter a averbação da Reserva Legal até que seja criado o Cadastro Ambiental Rural, referido pela Lei nº 12.651/2012, visando a evitar que se configure a infração administrativa prevista no art. 55, do Decreto nº 6.514/2008, constituída por “deixar de averbar a Reserva Legal”, ou, se a pretensão é adotar oficialmente o Princípio da Concentração, reconhecendo legalmente os inúmeros estudos a seu respeito, permitindo que seja averbada a Reserva Legal, mesmo com a revogação expressa da previsão de sua averbação da Lei de Registros Públicos.

5. Reflexos no Registro de Imóveis

Todas as obrigações acima elencadas, ou seja, Servidão Ambiental, Cota de Reserva Ambiental, Compensação de Reserva Legal, Desoneração de Reserva Legal e Recomposição de Reserva Legal, devem obrigatoriamente ser averbadas no Registro de Imóveis, por expressa previsão no texto do novo Código Florestal, excetuando-se do texto legislativo, tão so-

21. Convertido na Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012, que alterou a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981; 9.393, de 19 de dezembro de 1996; e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965; e 7.754, de 14 de abril de 1989; a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; o item 22 do inc. II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília/DF, 18 out. 2012.

mente, a averbação da Reserva Legal.

Considerando que o CAR criado pela Lei nº 12.651 ainda precisará ser implementado pelo poder público, acredita-se que os órgãos ambientais continuarão a exigir a averbação da Reserva Legal no Registro de Imóveis.

Ademais, ainda há tal previsão no art. 167, II, 22, da Lei nº 6.015/1973 e, mesmo que ali não estivesse elencado, é pacífico, no meio registrário brasileiro, que o rol de atos de averbação a serem praticados pelo Registro Imobiliário, previstos na Lei de Registros Públicos, é meramente exemplificativo, notadamente pelo Princípio Registrário da Concentração, consistente na tendência de o Registro Imobiliário brasileiro poder averbar nas matrículas dos imóveis quaisquer alterações e ocorrências significativas para os imóveis e seus titulares, abrindo-se um leque de possibilidades para publicizar informações de ordem ambiental, sejam de passivos ou de ações empreendidas para regeneração do meio ambiente.

Assim, da leitura atenta da novel legislação, além daquelas obrigações, ocorrências e/ou circunstâncias expressamente previstas na legislação brasileira, é consistente a possibilidade de averbações nas matrículas dos imóveis, de vários instrumentos jurídicos, que de alguma forma o poder público pode se utilizar, visando à prevenção, à conservação e à recuperação ambientais, dentre os quais citamos os seguintes: Reserva Legal; Reserva Legal em área parcialmente inserida em unidade de conservação; Reserva Legal compensada na forma de servidão; Reserva Legal em área parcialmente inserida em terra indígena; Desoneração de passivos ambientais; Inscrição do imóvel no CAR; Certificado de Regularidade Ambiental; dentre outros. Ao final, apresentamos sugestões de minutas para todas as averbações retromencionadas.

6. Modelo de Programa de Regularização Ambiental

O Estado de Mato Grosso já implantou o Cadastro Ambiental Rural e o Programa de Regularização Ambiental, que funcionam da forma como será demonstrada a seguir:

Do Programa de Regularização Ambiental – PRA

Não autuação das infrações cometidas até 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em áreas de preservação permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, desde que a regularização esteja assegurada por Termo de Ajustamento de Conduta.

Será extinta a punibilidade pela infração administrativa quando constatado o integral cumprimento das obrigações ajustadas.

A inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR) é condição obrigatória para a adesão ao PRA.

Objetivo

Regularizar o passivo ambiental das propriedades ou posses rurais, mediante a não autuação das infrações cometidas até 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em áreas de preservação permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, desde que a regularização esteja assegurada por Termo de Ajustamento de Conduta.

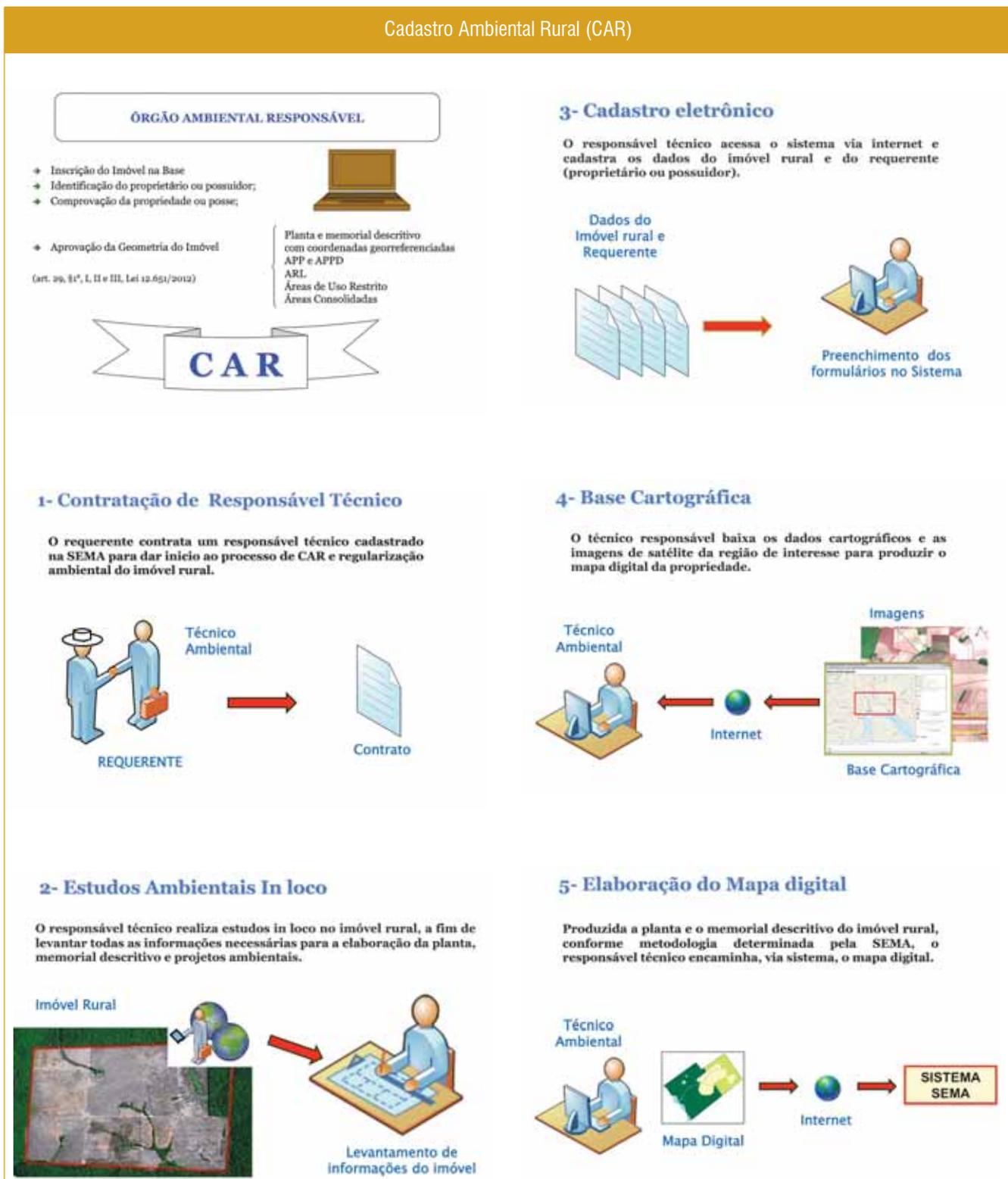
Adesão

Para a adesão ao PRA, os proprietários ou os possuidores deverão realizar a inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Prazo

A inscrição no CAR deve ser requerida pelo interessado no prazo de 1 (um) ano, contado da publicação do regulamento.

Cadastro Ambiental Rural (CAR)



6- Formalização do Processo

Após, anexa a documentação do Imóvel e do Requerente, conforme roteiro específico, e protocola na SEMA.



7- Início do Processo no Órgão Ambiental

Efetivado o protocolo, o setor técnico competente da SEMA confere se todos os documentos constantes do roteiro ou termo de referência foram apresentados.

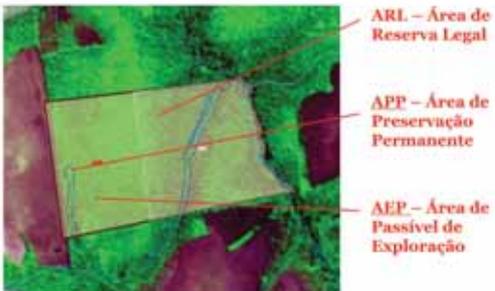


8- Conferência dos Dados Lançados

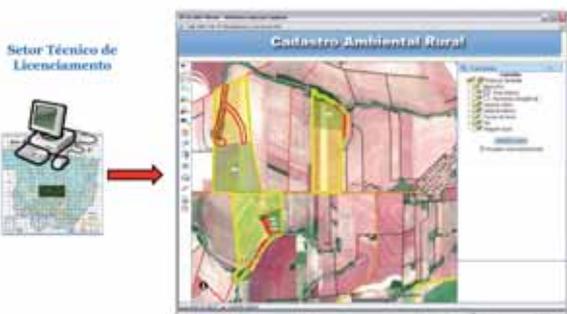


As imagens dos Imóveis rurais são lançadas na Base Cartográfica da SEMA.

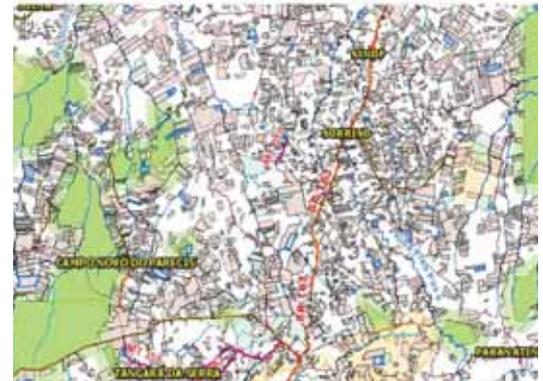
9 - Homologação do Lançamento



10- Aprovação e lançamento na base



11- CAR na Base Cartográfica



Termo expedido pelo CAR

Certidão de Regularidade Ambiental

7. Minutas de averbações de ocorrências ambientais na matrícula

Modelo 1 – Averbação de Reserva Legal

TERMO DE AVERBAÇÃO DE RESERVA LEGAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, averba-se a Reserva Legal sem o cômputo da área de preservação permanente, área essa de _____ ha, que corresponde a _____% da área líquida da matrícula de _____ ha, excluindo-se a área de preservação permanente, que é composta _____% da tipologia _____. As coordenadas geográficas da Reserva Legal existente no imóvel são: _____.

Modelo 2 – Averbação de Retificação de Reserva Legal

TERMO DE RETIFICAÇÃO DE AVERBAÇÃO DE RESERVA LEGAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE a Reserva Legal sem o cômputo da área de preservação permanente, alterada para a área de _____ ha, que corresponde a _____% da área líquida da matrícula de _____ ha, excluindo-se a área de preservação permanente, que é composta _____% da tipologia _____. As coordenadas geográficas da Reserva Legal existente no imóvel são: _____.

Modelo 3 – Retificação e Desoneração

TERMO DE RETIFICAÇÃO DE AVERBAÇÃO DE RESERVA LEGAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE a Reserva Legal sem o cômputo da área de preservação permanente, alterada para a área de _____ ha, que corresponde a _____% da área líquida da matrícula de _____ ha, excluindo-se a área de preservação permanente, que é composta _____% da tipologia _____.

No interior deste imóvel, existe a área de Reserva Legal de _____ ha, correspondente a _____% de sua área, com as seguintes coordenadas geográficas: _____.

Será efetuada a desoneração da área de Reserva Legal de _____ ha, correspondente a _____% da sua área, em cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental para Desoneração das Obrigações de Recompôr a Área de Reserva Legal Degradada nº _____, firmado com _____.

Modelo 4 – Averbação com Desoneração e Área de Reserva Legal Remanescente

TERMO DE AVERBAÇÃO DE RESERVA LEGAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE a Reserva Legal sem o cômputo da área de preservação permanente, área essa de _____ ha, que corresponde a _____% da área líquida da matrícula de _____ ha, excluindo-se a área de preservação permanente, que é composta _____% da tipologia _____.

No interior deste imóvel, existe a área de Reserva Legal de _____ ha, correspondente a _____% de sua área, conforme as seguintes coordenadas geográficas: _____.

Será efetuada a desoneração da área de Reserva Legal de _____ ha, correspondente a _____% da sua área, em cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental para Desoneração das Obrigações de Recompôr a Área de Reserva Legal Degradada nº _____, firmado com _____.

Modelo 5 – Reserva Legal em Recuperação e Desoneração

TERMO DE AVERBAÇÃO DE RESERVA LEGAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE a Reserva Legal sem o cômputo da área de preservação permanente, área esse de _____ ha, que corresponde a _____ % da área líquida da matrícula de _____ ha, excluindo-se a área de preservação permanente, que é composta _____ % da tipologia _____.

No interior deste imóvel, existe a área de Reserva Legal de _____ ha, correspondente a _____ % de sua área, conforme as seguintes coordenadas geográficas: _____.

Será efetuada a recuperação da área de Reserva Legal degradada de _____ ha, correspondente a _____ % da sua área, em cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental de Recuperação de Área Degradada nº _____, firmado com o Estado de Mato Grosso, e também será efetuada a desoneração da área de Reserva Legal de _____ ha, correspondente a _____ % da sua área, em cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental para Desoneração das Obrigações de Recompôr a Área de Reserva Legal Degradada nº _____, firmado com _____.

Modelo 6 – Reserva Legal em Condomínio

TERMO DE AVERBAÇÃO DE RESERVA LEGAL EM CONDOMÍNIO – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE que foi instituído o condomínio de Reservas Legal entre as matrículas _____, e _____, correspondente a _____ % da área total dos imóveis, ou seja, _____ ha.

As coordenadas geográficas da Reserva Legal em Condomínio referentes à matrícula nº _____, com _____ ha, são: _____;

As coordenadas geográficas da Reserva Legal em Condomínio referentes à matrícula nº _____, com _____ ha, são: _____;

As coordenadas geográficas da Reserva Legal em Condomínio referentes à matrícula nº _____, com _____ ha, são: _____;

A Reserva Legal em Condomínio torna os proprietários A, B, C e seus sucessores, corresponsáveis de forma solidária pela preservação da área de Reserva Legal em Condomínio.

Modelo 7 – Averbação com Desoneração

TERMO DE AVERBAÇÃO DE RESERVA LEGAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE a Reserva Legal sem o cômputo da área de preservação permanente, área essa de _____ ha, que corresponde a _____ % da área líquida da matrícula de _____ ha, excluindo-se a área de preservação permanente, que é composta _____ % da tipologia _____.

Será efetuada a desoneração da área de Reserva Legal de _____ ha, correspondente a _____ % da sua área, em cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental para Desoneração das Obrigações de Recompôr a Área de Reserva Legal Degradada nº _____, firmado com _____.

Modelo 8 – Retificação e Recuperação

TERMO DE RETIFICAÇÃO DE AVERBAÇÃO DE RESERVA LEGAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE a Reserva Legal do imóvel desta matrícula alterada para a área de _____ ha, que corresponde a _____ % da área da matrícula, que é composta _____ % da tipologia _____. No interior deste imóvel, existe a área de Reserva Legal de _____ ha, correspondente a _____ % de sua área, conforme as seguintes coordenadas geográficas: _____.

Será efetuada a recuperação da área de Reserva Legal degradada de _____ ha, correspondente a _____ % da sua área, em cumprimento ao Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental de Recuperação de Área Degradada nº _____, firmado com _____, conforme as seguintes coordenadas geográficas: _____.

Modelo 9 – Relocação de Reserva Legal

TERMO DE RELOCAÇÃO DE RESERVA LEGAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE a relocação da área de Reserva Legal, ficando retificado o termo _____, referente à área de _____ ha (_____ %), averbada sob a AV- _____, tendo em vista sua nova localização, havendo tão somente alteração da localização do polígono da área de Reserva Legal, conforme as seguintes coordenadas geográficas: _____.

Modelo 10 – Reserva Legal Compensada na forma de Servidão (matrícula que cede)

TERMO DE AVERBAÇÃO DE COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE que a área de Reserva Legal de _____ ha, correspondente a _____ % da área total do imóvel desta matrícula, com as seguintes coordenadas geográficas: _____, será utilizada para compensação da Reserva Legal na área da matrícula nº _____ da Comarca de _____, na forma de SERVIDÃO AMBIENTAL, por força do art. _____ da Lei nº _____.

Modelo 11 – Reserva Legal Compensada na forma de Servidão (matrícula que recebe)

TERMO DE AVERBAÇÃO DE COMPENSAÇÃO DE RESERVA LEGAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE que a área de Reserva Legal de _____ ha, correspondente a _____ % da área do imóvel da matrícula nº _____ da Comarca de _____, encontra-se averbada nesta matrícula, na forma de SERVIDÃO AMBIENTAL, por força do art. _____ da Lei nº _____, nas seguintes coordenadas geográficas: _____.

Modelo 12 – Área Parcialmente inserida em Unidade de Conservação de Domínio Público

TERMO DE AVERBAÇÃO DE RESERVA LEGAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE a Reserva Legal sem o cômputo da área de preservação permanente, alterada para a área de _____ ha, que corresponde a _____ % da área líquida da matrícula de _____ ha, excluindo-se a área de preservação permanente, que é composta _____ % da tipologia _____, compreendida, nas seguintes coordenadas geográficas: _____.

Ressalva-se que a área de _____ ha encontra-se parcialmente inserida na Unidade de Conservação de Domínio Público _____, sendo que a Reserva Legal localizada neste perímetro não poderá desenvolver qualquer atividade econômica florestal, salvo as atividades permitidas pelo Plano de Manejo da referida Unidade de Conservação.

Modelo 13 – Área Parcialmente inserida em Terra Indígena

TERMO DE AVERBAÇÃO DE RESERVA LEGAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE a Reserva Legal sem o cômputo da área de preservação permanente, alterada para a área de _____ ha, que corresponde a _____ % da área líquida da matrícula de _____ ha, excluindo-se a área de preservação permanente, que é composta _____ % da tipologia _____, conforme as seguintes coordenadas geográficas: _____.

Ressalva-se que a área de _____ ha do imóvel objeto desta matrícula encontra-se inserida na Reserva Indígena _____, portanto, para fins de licenciamento ambiental, foi considerada tão somente a área remanescente de _____ ha e sobre esta foi calculado o percentual de Reserva Legal.

Modelo 14 – Emissão de Cota de Reserva Ambiental sob regime de servidão ambiental

AVERBAÇÃO DE COTA DE RESERVA AMBIENTAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE a emissão de Cota(s) de Reserva Ambiental (CRA), título nominativo representativo da área de _____ ha, com vegetação nativa (primária ou secundária em estágio de regeneração ou recomposição, existente ou em processo de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas da tipologia _____), sob o regime de servidão ambiental, instituída na forma do art. 9º-A da Lei nº 6.938, de 3/8/1981.

Modelo 15 – Emissão de Cota de Reserva Ambiental correspondente à área de RL instituída voluntariamente

AVERBAÇÃO DE COTA DE RESERVA AMBIENTAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE a emissão de Cota(s) de Reserva Ambiental (CRA), título nominativo representativo da área de _____ ha, com vegetação nativa (primária ou secundária em estágio de regeneração ou recomposição, existente ou em processo de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas da tipologia _____), correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que excedeu os percentuais exigidos no art. da Lei _____.

Modelo 16 – Emissão de Cota de Reserva Ambiental correspondente à área protegida (RPPN)

AVERBAÇÃO DE COTA DE RESERVA AMBIENTAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE a emissão de Cota(s) de Reserva Ambiental (CRA), título nominativo representativo da área de _____ ha, com vegetação nativa (primária ou secundária em estágio de regeneração ou recomposição, existente ou em processo de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas da tipologia _____) protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), nos termos do art. 21 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Modelo 17 – Emissão de Cota de Reserva Ambiental correspondente à área localizada no interior de UC de domínio público ainda não desapropriada

AVERBAÇÃO DE COTA DE RESERVA AMBIENTAL – A requerimento dos proprietários _____, que juntaram o Termo _____, firmado em _____, pelo proprietário _____ e pela autoridade _____, AVERBA-SE a emissão de Cota(s) de Reserva Ambiental (CRA), título nominativo representativo da área de _____ ha, com vegetação nativa (primária ou secundária em estágio de regeneração ou recomposição, existente ou em processo de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas da tipologia _____) existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação _____, de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada.

Texto Padrão a ser inserido em todas as averbações:

A área de Reserva Legal fica gravada como de utilização limitada, não podendo ser nela feito qualquer tipo de exploração sem autorização do órgão competente, vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com fundamento no _____.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012, que alterou a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981; 9.393, de 19 de dezembro de 1996; e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965; e 7.754, de 14 de abril de 1989; a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; o item 22 do inc. II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília/DF, 18 out. 2012.

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

_____. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Código Florestal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília/DF, 15 set. 1965.

_____. Lei nº 6.015, de 1973. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. de 2011. Art. 167, II, 5 combinado com art. 246. Dispõe sobre os registros públicos.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília/DF, 2 set. de 1981.

_____. Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília/DF, 28 maio de 2012, retificada em 29 maio de 2012.

BRASIL FLORA. “Reserva Legal: perguntas e respostas”. Disponível em: <<http://www.brasilflora.com.br/home/41-reserva-legal-perguntas-e-respostas>>. Acesso em: 3 set. 2012.

GREENTHOUGHT. “Principais mudanças do novo código florestal”. Disponível em: <<http://greenthought42.blogspot.com.br/2012/08/principais-mudancas-do-novo-codigo.html>>. Acesso em: 3 set. 2012.

MOTA, Mirian. *Novo Código Florestal: bom ou ruim?* Disponível em: <<http://www.guiadacarreira.com.br/artigos/atualidades/codigo-florestal-brasileiro/>>. Acesso em: 3 set. 2012.

O GLOBO. “Maior estoque de carbono da região da Amazônia Legal está no solo, revela IBGE”. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/ciencia/major-estoque-de-carbono-da-regiao-da-amazonia-legal-esta-no-solo-revela-ibge-2763177>>. Acesso em: 3 set. 2012.

SEMA. “Roteiros do Cadastro Ambiental Rural e do Programa de Regularização Ambiental no Estado de Mato Grosso”. Disponível em: <<http://www.sema.mt.gov.br/>>. Acesso em: 3 de set. 2012.

SENADO FEDERAL. “Recomposição ambiental”. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDIS-CUSSAO/codigo-florestal/reserva-legal-protECAO-necessaria-ou-intromissao-do-estado/recomposicao-ambiental.aspx>>. Acesso em: 3 de set. 2012.

TORTUGA ON-LINE. “Áreas de Reserva Legal – RL”. Disponível em: <<http://www.tortugaonline.com.br/cartilha-area-de-reserva-legal-rl>>. Acesso em: 3 set. 2012. ■

Apresentação da palestra disponível no endereço

<http://www.ibr.org.br/html/encontros-ibr/programacao.php?evento=13>





O debatedor Fábio Santos apontou as principais mudanças do novo Código Florestal

A Reserva Legal e o novo Código Florestal

// Fábio Ribeiro dos Santos

Fábio Ribeiro dos Santos Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas de Campos do Jordão/SP. Doutor e mestre em Direito do Estado (Direito Ambiental) pela Universidade de São Paulo (USP), presidente da Comissão de Pensamento Registral Imobiliário e Assuntos Legislativos do IRIB (CPRI).

1. Introdução

O propósito do presente artigo é a apresentação das questões que foram suscitadas para debate, por ocasião da exposição do tema relativo ao instituto da Reserva Legal florestal no novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012).

Na semana do *XXXIX Encontro Nacional do IRIB* (10 a 14 de setembro de 2012), ainda não havia sido aperfeiçoada a redação do Código Florestal, que viria a se tornar definitiva. Dadas as circunstâncias políticas do processo legislativo, a promulgação do texto original do Código Florestal, em 25/5/2012, foi acompanhada pela edição da Medida Provisória nº 571, que alterava dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional. Esta Medida Provisória, por sua vez, foi convertida na Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012.

Portanto, os debates trazidos à luz no *XXXIX Encontro Nacional* ainda não levavam em conta o texto da lei de conversão. Este texto procurará seguir o contexto legislativo então vigente, fazendo referência ao que foi alterado pela lei de conversão.

2. Conteúdo normativo da Reserva Legal

O art. 12 do Código Florestal dispõe que “todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, sem prejuízo da Área de Preservação Permanente”. São estabelecidos, ainda, diferentes percentuais de cobertura de vegetação, conforme a região do País e o bioma em que o imóvel esteja inserido.

Existem dois deveres associados ao instituto da Reserva Legal. O primeiro é a proibição de sua exploração fora do regime de manejo florestal sustentável.¹ É possível, em tese, a exploração econômica da Reserva, mas sujeita aos condicionamentos previstos em lei. E o segundo é a obrigação de sua recomposição, regeneração ou compensação,² obrigação esta que tem caráter *propter rem* e dirige-se a todo aquele que for proprietário do imóvel rural em determinado momento, independentemente de ter dado causa ou não à degradação da vegetação nativa.

Esses deveres constituem uma diminuição das faculdades que são, em tese, atribuídas ao proprietário. Vale dizer, o direito de propriedade é definido como o direito de usar, gozar e dispor de um bem e de reavê-lo de quem injustamente o detenha.³ Se considerarmos o direito de propriedade de forma isolada, separado de outros direitos com cujo exercício deva ser compatibilizado, é indubitável que o proprietário teria, em tese, a faculdade de efetuar corte vegetal raso em todo o seu imóvel. Afinal, se ao proprietário fosse deferido o direito de destruir o próprio bem, também teria o direito de destruir parte dele.

1. Código Florestal, art. 17, parágrafo 1º: “Admite-se a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama, de acordo com as modalidades previstas no art. 20.”

2. Código Florestal, art. 66.

3. Código Civil, art. 1.228.

Logicamente, semelhante suposição é apenas teórica e não se coaduna com a disciplina do direito de propriedade, quando confrontado com outros direitos de natureza constitucional, com os quais deva coexistir. Porém, serve para efeitos de compreensão do instituto da Reserva Legal – sempre que estivermos diante de uma redução das faculdades que seriam, em tese, atribuídas ao proprietário a partir do enunciado do conteúdo do direito subjetivo, esta redução é uma limitação ao direito de propriedade. E tendo em vista que a limitação é imposta em razão de interesse público e sujeita a condicionantes impostos pelo poder público – licenças e autorização – esta é uma limitação administrativa do direito de propriedade, que é a natureza jurídica da Reserva Legal.

3. Constituição da Reserva Legal

De acordo com o art. 14 do Código Florestal, a Reserva Legal constitui-se mediante requerimento do proprietário e aprovação do órgão ambiental integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), após inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

É um procedimento necessariamente intermediado pelo órgão ambiental, a quem compete aprovar a sua localização. Após tal aprovação, a Reserva Legal já está validamente constituída.

Poderá haver, como etapa subsequente, a averbação da Reserva Legal à margem da matrícula do imóvel. A averbação, contudo, não tem natureza constitutiva; serve para conhecimento de terceiros acerca da especialização da Reserva Legal.

4. Sanções

Ao tratarmos do tema das sanções relativas à Reserva Legal, há, portanto, de se fazer uma distinção. Por um lado, há sanções que decorrem da simples falta de constituição da Reserva Legal; isto é, o proprietário sequer chegou a submeter a proposta de constituição da Reserva Legal ao órgão ambiental. Por outro lado, há sanções que decorrem da falta de averbação de Reserva Legal já constituída.

A inexistência de Reserva Legal (falta de sua constituição aprovada pelo órgão ambiental) leva a dois tipos de sanção. Há sanções administrativas, decorrentes dos arts. 48 e 51 do Decreto nº 6.514/2008.⁴ E há a responsabilidade civil do proprietário, de caráter objetivo, nos termos da regra do art. 14, parágrafo 1º, da Lei nº 6.938/1981.

O descumprimento da obrigação de averbação está sujeito a um maior número de sanções. Aparentemente, trata-se de um contrassenso, porque o bem jurídico protegido é menos valioso. Em termos de proteção ambiental, é muito mais impor-

4. Art. 48: “impedir regeneração da reserva legal”. Art. 51: “destruir, desmatar ou explorar floresta em área de reserva legal”.

tante que a vegetação nativa esteja, de fato, no imóvel do que averbada. É preferível que a Reserva Legal exista, mesmo sem averbação, a que haja no Registro de Imóveis uma averbação “vazia”, que corresponda a uma Reserva Legal que, se procurada, não será encontrada. Ou seja, a averbação é um acessório do dever principal, que é de manter a Reserva Legal. Não obstante, o ordenamento jurídico preocupa-se mais com a falta de averbação do que com a própria existência da Reserva Legal.

Sendo assim, breve pesquisa das sanções pelo descumprimento da obrigação de averbação da Reserva Legal levantou ao menos cinco “represálias”:

- 1) a falta de averbação também é infração administrativa (Decreto nº 6.514/2008, art. 55, com redação do Decreto nº 7.719/2012);
- 2) a falta de averbação também enseja responsabilidade civil objetiva pelos danos causados ao meio ambiente (embora estes danos possam ser minimizados, ou até inexistentes, se a Reserva Legal for efetivamente respeitada);
- 3) o proprietário não pode excluir a área preservada no cômputo de produtividade do imóvel rural, nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária (STJ, AgRg 139.055-GO);
- 4) impossibilidade de reconhecimento da isenção do ITR;
- 5) e, por fim, a sanção mais polêmica, que é a proibição de transferência e desmembramento do imóvel.

5. A sanção de proibição de transferência e desmembramento do imóvel

A falta de averbação da Reserva Legal tem consequências registras? É correto afirmar que estão proibidos registros e averbações relativos a imóvel rural cuja Reserva Legal não tenha sido averbada?

Recentemente, foi dada divulgação, pela assessoria de imprensa do Superior Tribunal de Justiça, a julgamento da 2ª Turma desta corte superior, no Recurso Especial nº 1.221.867/MG. Em que pese não ter sido publicado o acórdão,⁵ os trechos divulgados do voto condutor do min. Herman Benjamin são particularmente contundentes com relação aos deveres do oficial de Registro de Imóveis. Ali, lê-se, por exemplo, que “não se pode esperar do registrador uma postura passiva, que o separe dos outros sujeitos estatais e o imunize da força vinculante dos mandamentos constitucionais e legais”.

Este recurso especial teve origem no Processo nº 1.0481.03.020218-0/001, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. O fundamento principal da decisão em segunda instância é o art. 169, *caput*, da Lei de Registros Públicos, que afirma

5. Situação que permanece até a redação deste artigo.

que os atos relacionados no art. 167 “são obrigatórios”. Esta obrigatoriedade, segundo o acórdão de origem, inclui a averbação da Reserva Legal, relacionada no item 22 do art. 167, inc. II. Soma-se a este fundamento a especial consideração que se deva ter aos bens ambientais e a necessidade de conferir eficácia ao instituto da Reserva Legal.⁶

As premissas do raciocínio são corretas, mas pode-se questionar se a consequência também é juridicamente adequada. Vale dizer, do fato de ter sido afirmada a obrigatoriedade da averbação da Reserva Legal, que não decorre, automaticamente, a indisponibilidade do bem. Pelo contrário, vários outros atos relacionados no art. 167 da Lei nº 6.015/1973, sejam de registro ou de averbação, também podem deixar de ser praticados sem que dessa omissão (imputável ao proprietário ou a qualquer interessado) advenha a proibição de alienação ou desmembramento do imóvel. As consequências da falta de registro, no mais das vezes, não têm a magnitude de efetuar um bloqueio informal da matrícula, como pretende tal linha jurisprudencial.

Vale observar que o Código Florestal (art. 18) obriga o registro da Reserva Legal no Cadastro Ambiental Rural (CAR), de âmbito nacional. Trata-se de cadastro (a lei fala em “registro público de âmbito nacional”, mas é matéria para outra discussão) criado pela nova lei. Enquanto não implantado, a averbação da Reserva Legal permanece obrigatória (art. 18, p. 4º), no mesmo sentido do art. 167, inc. II, 22, da Lei de Registros Públicos.

A sanção de proibição de transferência e desmembramento do imóvel, se não averbada a Reserva Legal, parece em primeiro lugar desproporcional. Afinal, deixar de averbar não pode ser mais grave do que deixar de manter a Reserva Legal. Se o objetivo maior é a preservação ambiental, o legislador deveria dar maior atenção à existência de fato da cobertura vegetal, e não à sua existência registral.

Outros argumentos podem ser lembrados contrariamente a esta sanção. Primeiramente, não há previsão legal expressa. Dentro de um princípio maior de legalidade (ninguém pode fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, segundo o art. 5º, inc. II, da Constituição), e considerando ainda que a propriedade é um direito individual (art. 5º, *caput*, da Constituição), a exigência de lei formal para a instituição de hipóteses de limitações a este direito é de rigor. Ainda mais quando, na prática, implica a indisponibilidade do bem.

Poder-se-ia objetar que a propriedade também deverá cumprir a sua função social, daí a razão da proibição de alienação no caso de descumprimento da obrigação de averbação da Reserva Legal. Claro, a função social da propriedade deverá ser observada. Porém, função social da propriedade não é um

6. “Ante a existência de determinação legal na Lei de Registros Públicos, e pelo fato de o parágrafo 8º não se referir ao ato como sendo ônus do proprietário, deve ser reformada a sentença, notadamente porque a criação da Lei visa assegurar a proteção ao meio ambiente, e a ausência de cominação no sentido implicaria a ineficácia da proteção pretendida pelo Legislador.” (TJMG, 2ª C. Cível, Ap. 1.0481.03.020218-0/001, Rel. Des. Afrânio Vilela, j. 6/10/2009).

conceito abstrato, nem conceito que possa ser preenchido exclusivamente por opinião subjetiva acerca do seu conteúdo. Ao tratar da função social da propriedade rural, a Constituição também determina observância ao princípio da legalidade formal, na medida em que os graus e os critérios de atendimento da função social deverão ser previstos em lei (art. 186, *caput*).

Além disso, ainda que a função social da propriedade, por hipótese, seja desrespeitada, a Constituição também tem uma sanção específica para este caso, que é a desapropriação para fins de reforma agrária (art. 184). É questionável afirmar que a falta de cumprimento da função social retire do proprietário os poderes inerentes ao domínio sem que a desapropriação-sanção seja sequer cogitada e sem observância dos requisitos do devido processo legal.

Por fim, o próprio Código Florestal dá tratamento diferente para a falta de averbação da Reserva Legal, visto que os seus arts. 2º, parágrafo 2º, e 66, parágrafo primeiro, preveem a transmissão das obrigações em caso de alienação ou transferência do imóvel rural. Ora, implicitamente, admite-se a hipótese de alienação do imóvel rural sem que a Reserva Legal esteja aperfeiçoada.

6. Dever de fiscalização do oficial de Registro

Esta questão tem como pano de fundo a afirmação constante do voto do min. Herman Benjamin, de que não pode o Registro de Imóveis ter “postura passiva” no que diz respeito à matéria de preservação ambiental. E é realmente uma tônica que, cada vez mais, os oficiais de Registro sejam chamados para colaborar na fiscalização urbanística e ambiental, mesmo não sendo de sua competência precípua.

A atividade de qualificação registral pode ser comparada à polícia administrativa, nos termos do art. 78 do Código Tributário Nacional: atividade que disciplina ou limita direito, interesse ou liberdade. Na medida em que a decisão de qualificação permite ou não acesso de um título a registro, ela também atribui ou recusa atribuição de direito individual de propriedade. A qualificação registral ainda retira o direito de propriedade, como é claro nas hipóteses de alienação forçada ou desapropriação. Assim, além disso, se apresenta como uma polícia preventiva de direitos, que lhes confere certeza jurídica, sob o manto da fé pública.

Como tal, esse dever de fiscalização possui limites naturais. Não tem o oficial de Registro, por exemplo, uma cognição ampla dos fatos. Sua cognição é limitada àquilo que consta do título que lhe é apresentado. Não pode fiscalizar algo que não sabe e não tem o dever legal de saber.

Além disso, o oficial de Registro não pode perquirir, em sua qualificação registral, de matéria constitucional. Melhor dizendo, não pode negar vigência ou aplicação a uma lei sob argumento de inconstitucionalidade. Ao menos esta é a ju-

risprudência pacífica do Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, ainda que se saiba que em outros estados os órgãos correccionais possam ter postura diferente – baseados em louváveis argumentos, por sinal.

E, em terceiro lugar, deve-se respeitar as presunções de legalidade e veracidade, a autoexecutoriedade e a imperatividade dos atos administrativos. Se existe licença emitida pela autoridade administrativa, em um ou outro sentido, a decisão administrativa é reputada válida e eficaz, salvo se vier a ser posteriormente revogada ou anulada. Enquanto produzir efeitos, tais efeitos vinculam seus destinatários, dentre os quais o Registro imobiliário.

7. A Cota de Reserva Ambiental

Outro assunto pertinente para debate é a criação da Cota de Reserva Ambiental, título de crédito representativo da “área com vegetação nativa que exceder os percentuais do art. 12”, isto é, tudo aquilo que for protegido além do mínimo legal poderá ser objeto de cartularização e negociação pelo proprietário.

A Cota de Reserva Ambiental funcionará, ao que tudo indica, como qualquer outro título com lastro imobiliário, tais como as cédulas de crédito. O art. 44, parágrafo 3º, do Código Florestal, dispõe que o vínculo da área será averbado na matrícula do imóvel.

A partir daí, vários outros atos registrares deverão ser praticados, relativamente à Cota de Reserva Ambiental. Especificamente, há previsões de averbação obrigatória da sua emissão, da sua vinculação, de sua transferência e de seu cancelamento. E estas três últimas serão, por disposição legal, efetuadas nos imóveis beneficiários e no imóvel vinculado.

Assim, na prática, se um imóvel possuir área de Reserva Legal maior do que a necessária, poderá ensejar a emissão de título de crédito representativo desta área, que será comprado por outro proprietário para fins de compensação de Reserva Legal. Todas as informações serão objeto de averbação, o que é bastante interessante quando comparado com mecanismos criados para outros títulos imobiliários, que vêm dispensando as averbações de endossos. Aparentemente, o Executivo federal respalda que a manutenção da cadeia registral das sucessivas transmissões de títulos, no caso das Cotas de Reserva Ambiental, é mecanismo que confere efetividade e segurança ao instituto – o que vai na contramão das cédulas de crédito imobiliário, por exemplo, de forma bastante criticada.

A negociação destes títulos se dará em bolsa de valores de âmbito nacional. Existem iniciativas para seu estabelecimento na BMF/Bovespa⁷ e, se implementados, abrangerão todos os imóveis do território nacional. ■

7. “BM&FBOVESPA assina acordo com Governo do Estado e Cetesb para desenvolver o mercado de ativos ambientais”, press-release de 6/6/2012. Disponível em: <www.bovespa.com.br>.



Juiz Lídio Modesto demonstrou o caso de sucesso no Estado do Mato Grosso, onde existem 78 cartórios de Registro de Imóveis, estando todos informatizados

Ações judiciais e políticas procedimentais para regularização fundiária em Mato Grosso

// Lídio Modesto da Silva Filho

Juiz auxiliar da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso, formado em Direito pela Universidade de Cuiabá (Unic). Pós-graduado em Direito Penal e Processo Penal e Direito Civil e Processo Civil. Possui, ainda, MBA na área de Poder Judiciário e está em fase de finalização do doutorado em Direito pela Universidad Católica de Santa Fe, Argentina. Preside, atualmente, a Comissão de Assuntos Fundiários e Registros Públicos da Corregedoria-Geral da Justiça.

1. Introdução

O tema “Ações judiciais e políticas procedimentais para regularização fundiária em Mato Grosso” proposto para exposição durante o 31º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis, realizado em Cuiabá (MT), surgiu em razão do trabalho desenvolvido ao longo da administração do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, no biênio 2011-2013, pela Corregedoria-Geral da Justiça, por meio da Comissão de Assuntos Fundiários e Registros Públicos da Corregedoria-Geral da Justiça.

Neste trabalho, será demonstrado o relato fático de uma experiência que tem sido, sob nossa ótica, um *case* de sucesso.

O corregedor de Mato Grosso, desembargador Márcio Vidal, desde o alvorecer da gestão, sintetizou que a tônica do trabalho a ser desenvolvido pela administração atual do Poder Judiciário do Estado do Mato Grosso seria a integração e o compartilhamento de conhecimentos, ideias e experiências.

Nesse modo de pensar, foram traçadas as metas específicas da Gestão e, dentre outras voltadas para as atividades do Foro Extrajudicial, foi criada a Comissão de Assuntos Fundiários e Registros Públicos, que nasceu com o objetivo primordial de integrar instituições para juntas pensarem e desenvolverem mecanismos voltados a atender com eficácia e transparência as demandas sociais mediante atuação atenta, assertiva e eficaz do Sistema de Justiça do Estado de Mato Grosso.

2. Breves considerações acerca da situação cartorial na Amazônia Legal

Ainda na fase embrionária da Gestão 2011-2013, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) criou o GC-9 – Grupo Executivo de Apoio às Necessidades Notariais e Registrais, formado pelos 9 (nove) Estados que compõem a Amazônia Legal – com o objetivo de conhecer a situação cartorial de registro de imóveis destas unidades federativas e desenvolver atividades voltadas à melhoria do sistema.

Houve o convite por parte do CNJ à minha pessoa para compor uma Comissão, juntamente com o juiz auxiliar da Corregedoria de Rondônia, Rinaldo Forti Silva; e a juíza auxiliar da Corregedoria do Pará, Kátia Parente Sena, para, em conjunto com dois juizes auxiliares da Presidência do CNJ, Marcelo Berthe e Antônio Braga, ambos magistrados do Estado de São Paulo, desenvolvermos uma consolidação de normas voltadas ao Foro Extrajudicial que poderia servir comumente aos Estados da Amazônia Legal.

Essa normatização básica, composta por 170 laudas escritas, foi concebida e está facultativamente ofertada às unidades federais que formam a Amazônia Legal, podendo servir de auxílio às atividades cartoriais e correicionais, sendo que

tal experiência de labor conjunto possibilitou vislumbrar o desenvolvimento de vários trabalhos diferentes e que poderiam melhorar a qualidade dos serviços postos à sociedade.

O GC-9 tinha como meta geral a melhoria da sistemática registral da Amazônia Legal, uma vez que em vários estados se revelava precária e deficiente. O Estado do Pará foi escolhido para ser o piloto de atuação do grupo.

O então juiz auxiliar da Presidência do CNJ, Marcelo Berthe, relatou em determinada ocasião:

O Registro de Imóveis assegura a quem pertence os direitos sobre as terras e até hoje o sistema se baseia em papel. Na Amazônia, assim como em todo país, encontramos cartórios com livros se desfazendo, documentação perdida, esfarelada e informações imprecisas. O sistema como um todo não vem oferecendo a segurança que deveria.

Na Amazônia Legal, há 533 Cartórios de Registros de Imóveis. Dentre as medidas sugeridas pelo GC-9 estão a criação de *softwares*, a informatização de serviços, a restauração de livros por meio de criação de laboratórios de restauro, a capacitação de servidores do Poder Judiciário e de serventuários dos cartórios, a criação de cofres para guarda de livros e até a elaboração de repositórios digitais destinados ao arquivamento de milhões de documentos. E, por último, encontrar um meio de comunicação via Internet em toda região para facilitar o controle e o monitoramento de registro.

Em todo o projeto, várias foram as ideias de melhorias que surgiram após visitas *in loco* de cartórios situados nos mais distantes rincões da Amazônia.

Durante o desenvolvimento do projeto encabeçado pelo Conselho Nacional de Justiça, existiu o envolvimento da Universidade de São Paulo e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Pensou-se, inclusive, na realização de um curso de especialização em Direito Registral Imobiliário, sempre sob o gerenciamento do CNJ.

Embora a situação de Mato Grosso, no que diz respeito aos Cartórios de Registro de Imóveis, que já são todos informatizados, fosse diferente da encontrada no vizinho Estado do Pará, pois nossa região possui maior facilidade de acesso e melhor infraestrutura nas cidades, ainda havia sérias dificuldades a serem ultrapassadas, tendo surgido o interesse de desenvolver também em Mato Grosso algo que fosse possível para melhorar o nosso sistema.

2.1 A situação cartorial de Mato Grosso

Em Mato Grosso, existem 78 (setenta e oito) Cartórios de Registro de Imóveis, estando todos informatizados. Alguns já possuem todo o acervo digitalizado.



Mediadora Nizete Asvolinsque, palestrante Lídio Modesto e debatedor Mateus Colpo

A Consolidação das Normas Gerais da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Mato Grosso para o Foro Extrajudicial trata-se de um amplo e interessante sistema de normas, que atualmente precisa de certos reparos em razão da dinâmica legislativa.

Situação diferente pode ser encontrada em outros Estados da Amazônia Legal, onde não há consolidação de normas.

O aperfeiçoamento deste sistema normativo é constante, estando, inclusive, passando por reformulação com o apoio laboral de membros da Comissão de Assuntos Fundiários e de Direito Registral.

3. A Comissão de Assuntos Fundiários e Registros Públicos

A Comissão foi institucionalizada por meio da Portaria nº 70/2011, do CGJ, e a Portaria nº 73/2011-CGJ designou o subscritor deste trabalho textual, coordenador da Comissão de Assuntos Fundiários e Registros Públicos.

Estando Mato Grosso fazendo parte do GC-9, passamos a conhecer de maneira mais eficaz a estrutura sistêmica que pudesse envolver todos os atores que compreendem o serviço de regulação e regularização de terras no Estado.

Felizmente, foi percebido haver ligeira vantagem de Mato Grosso em relação ao sistema de infraestrutura cartorial de Registro de Imóveis, embora os problemas conexos ao serviço fossem variados e houvesse necessidade de enfrentamento.

Em visita ao Instituto de Terras de Mato Grosso, permitiu-se conhecer um trabalho de digitalização do acervo cadastral

restituído em uma base de dados georreferenciada a partir da digitalização dos títulos primitivos expedidos pelo Estado do Mato Grosso, surgindo, então, a imediata ideia de possível consumo deste banco de dados por juízes e cartorários, o que possibilitaria o desenvolver de um trabalho voltado para as questões relacionadas à terra, com maior segurança jurídica, melhoria do desenvolvimento econômico, com mais transparência e celeridade.

Na Associação de Notários e Registradores do Estado do Mato Grosso (Anoreg/MT), a ideia era de reformulação da Consolidação de Normas Gerais da Corregedoria para o Foro Extrajudicial (CNGCE), de forma conjunta e técnica, formando uma comissão de estudos para a concretude da proposta.

As visitas a futuros parceiros da Comissão como o Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat) e a Associação de Notários e Registradores de Mato Grosso (Anoreg/MT) aconteceram logo no início da Gestão, e a ideia de se criar uma Comissão com enfoque no desenvolvimento integrado foi imediata.

Logo que instituída a Comissão, vários debates acerca de diversos assuntos foram postos à mesa de discussão, tendo surgido produtos para elaboração continuada e aperfeiçoamento de nossa consolidação de normas do Foro Extrajudicial.

Em um primeiro momento, em que aquele embrião da comissão estava desenvolvendo-se, tivemos dificuldade de colocar sentados à mesma mesa todos os atores que teriam de estar trabalhando naquele mesmo interesse.

O desenvolvimento de rotinas procedimentais e a melhoria da forma de atuação para organizar uma regularização fundiária adequada, justa e célere, com diferentes instituições, ocorria com alto grau de dificuldade.

A condução dos trabalhos pela Corregedoria-Geral da Justiça, um órgão neutro que não possui ingerência sobre o Intermat, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a Associação Brasileira dos Georreferenciadores (Abrageo), mas é detentora de uma força judicial e política de atuação, revelou-se pertinente.

Realizou-se, então, a elaboração de um projeto, cujo escopo segue abaixo:

Considerando a existência no Estado do Mato Grosso de muitos e constantes conflitos agrários, seja entre partes interessadas em áreas urbanas e rurais do Estado, seja entre estas os registradores de imóveis ou entre estas os órgãos responsáveis pela gestão das terras do Estado, cumpriu a esta Corregedoria de Justiça proporcionar instrumentos capazes de atender de forma célere e eficiente as demandas fundiárias, abrindo espaço para o desenvolvimento de trabalhos que deem maior efetividade a toda atuação que envolvam móveis rurais e urbanos no Estado. O objetivo é atender com eficácia e transparência as demandas sociais mediante atuação atenta, assertiva e eficaz do sistema de justiça do nosso Estado.

A forma de atuação: Para concepção do objeto proposto, institui-se a comissão (já foi constituída) a Comissão de Assuntos Fundiários em Direito Registral para inventariar os principais problemas fundiários do Estado de Mato Grosso, e estudar a ocupação de nossas terras, desenvolvendo um banco de dados com esses assuntos para então discutir a implementação de soluções concretas mediante ações desenvolvidas pelo Poder Judiciário e todos os demais ramos envolvidos nesse trabalho, através de estudos, qualificação dos profissionais envolvidos e regulamentação de soluções encontradas para deflagração de iniciativas específicas voltadas a atender o objeto estabelecido.

A primeira reunião já com todos os órgãos e instituições presentes ocorreu em 2011, com o sequenciamento de trabalhos por meio de reuniões mensais, sempre na última sexta-feira de cada mês.

Atualmente, a Comissão é integrada pela Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Mato Grosso, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, pelo Intermat, pela Anoreg e pela Abrageo.

Ainda no início dos trabalhos, já foi firmado um protocolo de intenções entre o Tribunal de Justiça, o Intermat, a Anoreg, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Abrageo, com a finalidade de promover a uniformização de procedimentos o tanto quanto possível; a apresentação de trabalhos técnicos e a qualificação dos integrantes e das demais pessoas envolvidas na área que contempla, por meio de estudos e

intercâmbios de informações sobre as experiências e boas práticas dos respectivos entes envolvidos e seus associados.

Com o desenvolvimento das reuniões, houve interesse de outros estados pelo projeto. Houve a visita de José Benatti, ex-presidente do, Instituto de Terras do Pará (Interpa), bem como do Estado do Acre que também demonstrou interesse em formar uma comissão nos moldes da mato-grossense.

4. Trabalhos realizados pela Comissão

Embora ainda com pouco tempo de constituída, a Comissão já produziu trabalhos como a elaboração de um estudo sobre retificação no registro imobiliário com vistas a padronizar a atuação de todos os profissionais envolvidos nesse procedimento. Esse trabalho conta com 54 laudas e hoje serve de paradigma das decisões das instituições parceiras e dos juízes do Estado de Mato Grosso, uma vez que esse trabalho foi homologado pela Corregedoria e agora faz parte da Consolidação de Normas, como anexo.

Foi desenvolvido um estudo sobre a conexão histórico-jurídica entre o direito de propriedade e os Registros de Imóveis no Estado de Mato Grosso. Fez-se um resgate histórico, um levantamento que trata de toda a ocupação territorial do estado.

Outro interessante trabalho realizado pela Comissão foi a criação do denominado Curso de Integração Jurídica, cuja ideia surgiu da necessidade de as instituições envolvidas conhecerem melhor as rotinas e as formas de trabalho de cada uma e também a grande necessidade de qualificação dos cartórios do estado.

O projeto trata de temas relevantes relacionados ao Registro de Imóveis e à regularização fundiária, com ênfase no estudo teórico e prático, bem como nos assuntos específicos que merecem conhecimento aprofundado pelos profissionais da área, a fim de aclarar e padronizar o entendimento acerca dos temas rotineiramente abordados.

O público-alvo do curso foi composto por profissionais da área de regularização fundiária – registradores de imóveis; engenheiros; técnicos do Instituto de Terras, o Intermat; técnicos do Incra; servidores do Ministério do Desenvolvimento Agrário e juízes diretores de Foro de todas as Comarcas do Estado do Mato Grosso.

O objetivo foi o aperfeiçoamento e a integração das serventias extrajudiciais com o Poder Judiciário, ante a necessidade de realizar um trabalho conjunto levando ao conhecimento dessas instituições a interpretação das normas que lhe são pertinentes; esclarecer as dúvidas mais comuns das práticas notariais e registrais, beneficiando de um modo geral o destinatário final dos serviços prestados pelos cartórios e pelas demais entidades envolvidas; promover a capacitação

e a atualização dos notários de registradores e de seus funcionários; levar ao conhecimento dos participantes as principais ações de desburocratização de desjudicialização implementadas pelas recentes alterações legislativas no âmbito judicial e extrajudicial, bem como os procedimentos a serem adotados para efetivá-las.

O curso foi ministrado para 150 participantes, com dois encontros mensais com duração de 8 horas cada. A carga horária total foi de 96 horas.

O conteúdo programático do curso tratou de Registro de Imóveis de forma abrangente, contemplou a regularização fundiária, títulos, condomínio, ações judiciais, aquisição de imóveis rurais por estrangeiros, parcelamento do solo, georreferenciamento, licenciamento ambiental, retificação imobiliária, registro de imóveis como instrumento de garantia da função ambiental da propriedade, responsabilidade tributária dos notários e registradores, Programa Minha Casa, Minha Vida, Penhora *On-line*, Programa Terra Legal, dentre outros assuntos relevantes.

Para a explanação do conteúdo, foi utilizado o próprio pessoal da Comissão, como os engenheiros e os registradores, onde todos puderam apresentar um pouco do que sabem, do que têm a oferecer, explicar e ensinar, sem, contudo, aprofundar muito no assunto a ponto de criar possível ingerência na atividade do outro. Na verdade, foi um compartilhamento de ensinamentos básicos a respeito de cada atividade das instituições que formam a Comissão.

Esses foram alguns dos produtos que a Comissão pode ofertar em pouco tempo de existência.

5. Propostas futuras da Comissão

Uma proposta futura da comissão abrange a possível interoperabilidade do sistema que está sendo desenvolvido pelo Intermap, que contempla o acervo digitalizado das áreas do estado, com o desenvolvimento de um mecanismo que possibilite o acesso, por meio de senha ou certificação digital, de todas as instituições que formam a Comissão.

Existe a ideia de se criar um prêmio de qualidade de serviços que beneficiasse o Cartório Extrajudicial que tivesse fornecendo à sociedade um produto de melhor qualidade.

É de interesse da Comissão a realização de *workshops*, ou um modelo de “caravanas de divulgação”. Seria uma oportunidade de levar a todo o Mato Grosso, que possui dimensão continental, informações acerca dos trabalhos da Comissão, como o levantamento histórico de ocupação, o trabalho de retificação imobiliária, e também seria oportuno realizar palestras sobre regularização fundiária, retificação e georreferenciamento.

Espera-se a conclusão do projeto que se encontra em andamento, sobre a regularização fundiária no Município de Nova Ubiratã (MT), um piloto de um projeto da Comissão, que entendeu imprescindível a atuação conjunta das instituições parceiras para adotar medidas necessárias para resolver o problema fundiário existente no referido município.

Avaliou-se que a regularização fundiária em Nova Ubiratã, município com altíssima vocação agrícola, promoveria a sustentabilidade econômica, social e ambiental da região, considerando que a titulação de imóveis é condição inarredável para o exercício da atividade agropecuária, caracterizando-se como pressuposto para o exercício dos direitos inerentes à cidadania e à dignidade da pessoa humana, pois somente com o título formal viabiliza-se a obtenção dos recursos financeiros necessários para a produção agropecuária e, em decorrência, a geração de emprego e renda para a população, possibilitando a parcial resolução do grave problema social e econômico gerado pela falta de titulação das propriedades urbanas e rurais no Município de Nova Ubiratã.

A execução do projeto atinge imóveis urbanos e rurais em situação irregular, sem a devida titulação, consistentes em Projetos de Assentamentos Rurais, Núcleos Urbanos, Loteamentos Clandestinos e Áreas Rurais públicas e privadas (com posse *ad usucapionem*), em situações fáticas há muito tempo consolidadas, visando a resolver o problema da irregularidade fundiária existente, permitindo que todas as propriedades, quer urbanas ou rurais, sejam autossustentáveis, possibilitando à população, sobretudo à de baixa renda, o acesso à posse regular e à titulação definitiva de suas propriedades, garantindo a aplicação do princípio da função social da propriedade urbana e rural.

A estimativa do projeto é de que cerca de 1.300 (mil e trezentas) propriedades rurais sejam regularizadas, beneficiando aproximadamente 3.800 (três mil e oitocentas) pessoas.

6. Conclusão

A criação da Comissão de Assuntos Fundiários e Registros Públicos pela Corregedoria-Geral da Justiça de Mato Grosso foi salutar para que os debates de questões afetas às atividades cartoriais e de regularização fundiária fossem levados a efeito.

O escopo inicial de integração, compartilhamento de conhecimentos, ideias e experiências entre as instituições envolvidas revelou uma experiência gratificante, proporcionando o desenvolvimento de um trabalho direcionado à sociedade, com resultados positivos em curto lapso temporal, demonstrando que, quando há interesses mútuos na realização de um projeto voltado integralmente ao benefício comum, é possível a concretização de resultados que efetivamente atinjam de forma positiva toda a coletividade. ■



AO MARECHAL DEODORO DA FONSECA
O POVO ALASCANO

Avaliação dos participantes do Encontro



João Pedro Lamana Paiva

Vice-presidente do IRIB e registrador de imóveis em Porto Alegre/RS

“O IRIB, a cada ano, causa um impacto para todos nós registradores pela forma como vem realizando os seus eventos, inclusive no temário, como o que ocorreu em Maceió/AL. Foi uma programação muito importante, na qual houve uma abrangência geral sobre regularização fundiária, condomínios de lote, de casa, de garagem e Código Florestal.”



Henrique Ferraz Correa de Mello

Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos, Civil de Pessoa Jurídica e Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas da comarca de Itapevi/SP, Integrante da CPRI-IRIB

“O evento foi muito positivo. Todas as indagações foram muito bem solucionadas, e as exposições me surpreenderam. Nós contamos com uma sinergia muito grande, pois todos os temas foram abordados de maneira profunda. Só temos a agradecer pelo fato de estarmos em Maceió e sentir da classe dos registradores, em especial, todo o envolvimento, a dedicação e o interesse na realização desse evento nacional. Parabéns ao IRIB.”



Naira Aragão Feitosa Santos

Oficial do Registro de Imóveis de Nossa Senhora da Glória/SE

“Valeu a pena ter vindo de longe para participar de mais um encontro do IRIB. De forma geral, gostei de todo o evento, mas os temas que mais me chamaram mais atenção foram reserva legal e as palestras sobre condomínio de casas e condomínios em lotes sem edificações. Tais assuntos são os mais próximos da minha realidade. O meu cartório fica em uma cidade pequena, na faixa de 28 mil habitantes e no sertão.”



Maria do Carmo de Toledo Afonso

Oficial do Registro de Imóveis de Criciúma/SC

“Foi excelente o evento, principalmente o tema regularização fundiária, que é ‘a dor de cabeça’ de todo registrador de imóveis, em razão da existência de muita doutrina e pouca legislação. Assim, ficamos meio engessados e com muito receio de atuar, pois a lei é recente e a quantidade de situações é enorme. Cada caso é um caso, e todos são complexos.”



Helvécio Duia Castello

Membro Nato do Conselho Deliberativo do IRIB. Presidente do Instituto, gestão 2006-2009

“O Congresso foi excepcional. A participação dos colegas foi efetiva, e o nível das palestras e dos debates foi alto. Tivemos a oportunidade de viver um momento histórico, que foi a parceria entre o IRIB e a Secretaria de Patrimônio da União. Isso é um marco na história da atividade registral no País. Tenho a certeza de que daqui para frente, com relação a esse tema, iremos só evoluir, e as dificuldades serão menores. Pela primeira vez, o governo federal, por meio da SPU, aceitou a participação da classe registral. Eles estão buscando as soluções para os grandes problemas, reconhecendo que nós registradores sabemos das particularidades, das dificuldades e dos pequenos detalhes que podem emperrar a regularização desses imóveis.”



Sérgio Pompílio Eckert

Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Mondai/SC

“O evento foi extremamente proveitoso, especialmente o tradicional Pinga-Fogo, que discutiu os reflexos do registro civil no Registro de Imóveis, entre outros. Persistem muitas dúvidas, ainda, com relação à temporalidade, ou seja, da época do casamento, regime de bens adotados. Temos no Brasil um cardápio muito grande de regime de bens no casamento e a união estável. Isso foi esclarecido com uma base doutrinária e com amparo legal demonstrado pelos palestrantes e pelos debatedores. A programação foi ótima, achei o nível das palestras elevadíssimo, e destaco uma palestra entre todas, aquela sobre a reserva legal, proferida pela colega Maria Aparecida Bianchin, de Poxoréu/MT.”



Silvana Souza Freitas Gonçalves

Substituta do 1º Ofício da Comarca de Pontes e Lacerda/MT

“Eu participo dos Encontros do IRIB desde 1989 e considero essa edição do Nacional muito produtiva, principalmente por ter tratado da regularização fundiária de imóvel rural. Este é o problema principal da nossa região e do Estado de Mato Grosso em geral. O Brasil tem dimensões continentais, e cada região tem um problema diferenciado. Eu destaco também a ênfase que foi dada à importância de a categoria ter mais autonomia e realmente fazer valer esse título de servidor do Direito. A maioria dos colegas não usa dessa autonomia. É preciso que eles realmente despertem para isso. Nós podemos evitar conflitos e simplificar a vida do cidadão.”



Luiz Fernando Chagas

Oficial do Registro de Imóveis de Inhapim/ MG

“Considerarei muito boa a apresentação dos palestrantes selecionados pelo IRIB. Os temas foram muito bem expostos. Para nós, que atuamos no interior, a questão da regularização fundiária é de extrema importância, e gostei muito das explicações dos conferencistas. Ressalto, ainda, o Pinga-Fogo, que solucionou algumas dúvidas que ainda restaram sobre o tema. Nesse painel, sempre nos colocam a par de toda a legislação e da correta prática registral.”

Opinião //



Bernadete Lorena de Oliveira

Oficial do Cartório de Registro de Imóveis de Cacoal/RO

“O evento em Maceió foi ótimo. Em minha opinião, achei muito interessante as palestras, principalmente, na área de regularização fundiária, que foi o que me chamou mais atenção. De um modo geral, os painéis estavam muito bons, espero poder participar dos próximos encontros promovidos pelo IRIB.”



Dejanira de Jesus Pereira Silva

Oficial de Registro de Imóveis de Ouro Preto do Oeste/RO

“O evento foi muito bom e fiquei surpresa com a capacidade, em especial, dos jovens palestrantes e debatedores convidados. Apesar da pouca idade, a nova geração é composta por registradores imobiliários estudiosos, mestres nos temas. Como sempre a programação dos Encontros Nacionais do IRIB é excelente.”



Monique Carminatti

Ganhadora da Promoção – “Vou para o Encontro Nacional – Maceió/AL com o IRIB e a Magictur Viagens”

“Demorei para constatar que tinha ganhado a promoção do IRIB no Facebook. Visitei a Fanpage do Instituto várias vezes para confirmar que eu era a pessoa escolhida. Sobre o evento, eu fiquei encantada. Primeiro, tenho certeza de que foi um presente de Deus para mim, porque só Ele sabe o quanto que eu queria participar desse Encontro. As palestras foram bastante qualificadas, com professores renomados, o que foi muito importante para o meu aprendizado e para o meu currículo, tanto na área notarial quanto registral.”

IRIB Responde //



Publicamos a seguir uma seleção de questionamentos sobre Compra e Venda; Georreferenciamento; Imissão provisória na posse; Decreto de utilidade pública e Retificação extrajudicial.

As perguntas foram extraídas do banco de dados do *IRIB Responde*, serviço de consultoria *on-line*, disponível aos associados do IRIB por meio do portal www.trib.org.br.

Consulta 1

Compra e venda. Procuração pública. Pessoa jurídica – representação.

Pergunta: Consta de Escritura Pública de Compra e Venda, datada de 20/8/2012, que o vendedor “A” (pessoa física) é representado por “B” (empresa), por meio de procuração pública datada de 1º/2/2006. Contudo, quem assinou como representante da empresa outorgada foi o administrador na época (2006) e não o administrador atual. Na minha opinião, como a procuração foi outorgada em favor da empresa e não do administrador, quem deve assinar a escritura é o administrador atual. Gostaria da opinião do IRIB para emissão de nota devolutiva.

Resposta: A escritura foi lavrada e subscrita pelas partes de forma legal e ordinária. Ressalte-se que foi outorgada por pessoa que estava legalmente legitimada para tal ato.

Além disso, o fato de ter alterado o administrador da empresa não quer dizer que os atos praticados anteriormente pelo antigo administrador tenham se tornado nulos. Ao contrário, é necessário dar segurança jurídica aos atos, principalmente àqueles revestidos de fé pública, como no caso em testilha.

Assim sendo, se a escritura não contiver outro óbice, entendemos que o registro dela é possível.

Ainda que apliquemos o princípio do *tempus regit actum*, este princípio, por vezes, precisa ser mitigado sob pena de negarmos eficácia à segurança jurídica que os atos públicos devem possuir.

À guisa de mera argumentação, é de se perguntar: uma escritura lavrada por um procurador em 2006 é apresentada agora para registro. Porém, a procuração utilizada foi revogada em 2012, pergunta-se, negar-se-á a validade daquele negócio jurídico? A resposta é negativa.

Ainda, se uma escritura é lavrada em 2000 mediante procuração pública e apresentada somente em 2012 para registro, levando-se em consideração que o procurador morreu em 2005, negar-se-ia o ingresso do título? A resposta continua negativa.

Nos dois exemplos, o ato jurídico completou uma fase, qual seja, a de contratação. O contrato (escritura) está perfeito, assinado por quem detinha poderes para tal naquele momento.

Se assim o fosse, todas as vezes que tivéssemos a alteração de um administrador ou o passamento de um procurador, dever-se-ia lavrar nova escritura, o que na prática não se mostra de todo viável e/ou possível.

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de seu Estado para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, proceda aos ditames das referidas Normas, bem como à orientação jurisprudencial local.

Data: 14/11/2012

Localidade: Rio Grande do Norte

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Luiz Américo Alves Aldana

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 2

Georreferenciamento. Confrontantes – anuência.

Pergunta: Gostaria de saber se é o art. 213 da Lei nº 6.015/1973 o embasamento legal para se exigir a assinatura dos confrontantes no mapa, em caso de averbação do georreferenciamento.

Resposta: A fundamentação legal para a exigência de assinatura do confrontante na planta encontra-se no § 2º do art. 213 da Lei de Registros Públicos:

§ 2º Se a planta não contiver a assinatura de algum confrontante, este será notificado pelo Oficial de Registro de Imóveis competente, a requerimento do interessado, para se manifestar em quinze dias, promovendo-se a notificação pessoalmente ou pelo correio, com aviso de recebimento, ou, ainda, por solicitação do Oficial de Registro de Imóveis, pelo Oficial de Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la. (Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004)

Ademais, a assinatura na planta apresentada e não em documento anexo gera maior segurança ao procedimento.

Para maior aprofundamento na questão, indicamos a leitura do *Manual de Retificação de Registro e Georreferenciamento*, de autoria de Eduardo Augusto. A íntegra deste documento pode ser acessada através do *link* <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0BxUMvuPpLZM4ZGYyZjk3MzltZGFiOC00NTFiLWExMDgtMzg1MzJjMzRiZTg1&hl=pt_BR>. Último acesso em: 7 de março de 2013.

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de seu Estado para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, proceda aos ditames das referidas Normas, bem como à orientação jurisprudencial local.

Data: 5/2/2012

Localidade: Mato Grosso do Sul

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Ulysses da Silva

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 3

Imissão provisória na posse. Título – via original. Especialidade objetiva.

Pergunta: Recebi uma Carta Precatória (cópia) da Justiça Federal para registro de imissão provisória na posse. Pergunto: 1) Devo exigir a via original do mandato? 2) O ato é de registro ou averbação? 3) A imissão é em favor de uma autarquia federal, para futura desapropriação e construção de estrada federal? Essa área deve observar a especialidade objetiva desde a imissão ou pode fazer somente referência à área a ser desapropriada?

Resposta: A nosso ver, você está correta em exigir o mandato original para a prática do ato (que será de registro). Este registro encontra respaldo no princípio da concentração, ainda que pesem entendimentos em sentido contrário, que defendem a inscrição da imissão provisória na posse apenas nos casos determinados pela lei (v. Lei nº 9.789, de 29 de janeiro de 1999, que introduziu o item 36 no inc. I do art. 167 da Lei nº 6.015/1973, permitindo o registro da “imissão provisória de posse”, em favor da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e suas entidades delegadas, para a “execução de parcelamento popular” com finalidade urbana destinada às classes de menor renda). Vejamos o que nos diz o princípio da concentração:

20. Princípio da concentração

Tem-se apregoadado que, adotando-se o sistema tabular, deve ele ser completo. A matrícula (*fólio real*), em substituição às inscrições de cunho pessoal e cronológico, deve ser tão completa que dispense diligências outras, até criar-se a cultura da segurança jurídica. [...]

Assim, a nosso ver, nenhum fato jurígeno ou ato jurídico que diga respeito à situação jurídica do imóvel ou às mutações subjetivas pode ficar indiferente à inscrição na matrícula. Além dos atos *traslativos de propriedade*, das *instituições de direitos reais*, a ela devem ocorrer os *atos judiciais*, os atos que restringem a propriedade, os atos constitutivos (penhoras, arrestos, seqüestros, embargos), mesmo de caráter acautelatório, as declarações de indisponibilidade, as ações pessoais reipersecutórias, e as reais, os decretos de utilidade pública, as imissões nas expropriações, os decretos de quebra, os tombamentos, comodatos, as servidões administrativas, os protestos contra alienação de bem, os arrendamentos, as parcerias, enfim, todos os atos e fatos que possam implicar a alteração jurídica da coisa, mesmo em caráter secundário, mas que possa ser oponível, sem a necessidade de se buscar alhures informações outras, o que conspiraria contra a dinâmica da vida. [...]

Se o Registro Imobiliário constitui-se no único mecanismo confiável para noticiar-se à comunidade o que lhe pode ser oponível, mister que o mesmo seja completo, ágil, seguro e universal, similar a uma Encíclica Papal: “urbi et orbi”. (ERPEN, Décio Antônio. PAIVA, João Pedro Lamana. “Princípios do Registro Imobiliário Formal”. In: *Introdução ao Direito Notarial e Registral*, coord. Ricardo Dip. Porto Alegre: IRIB/safE, 2004, p. 181-182.)

Embora se trate apenas de imissão na posse, entendemos que desde já deve ser observado o princípio da especialidade, não sendo necessário aguardar a desapropriação para a aplicação do controle da especialidade.

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de seu Estado para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, sugerimos obediência às referidas Normas, bem como à orientação jurisprudencial local.

Data: 14/10/2011

Localidade: São Paulo

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Luiz Américo Alves Aldana

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 4

Decreto de utilidade pública – averbação. Concentração.

Pergunta: O município decretou parte de uma área urbana como de utilidade pública, a ser transferida para ele mediante escritura de desapropriação, com a concordância do proprietário em relação à decretação. No entanto, a área ainda não foi desmembrada e, em virtude de tal fato, não foi outorgada a escritura. Agora, o município quer averbar este decreto de utilidade pública. É possível fazer esta averbação?

Resposta: Entendemos que a averbação é possível.

Inicialmente, vejamos o que nos ensina Hely Lopes Meirelles:

Os efeitos da declaração expropriatória não se confundem com os da *desapropriação* em si mesma. A declaração de necessidade ou utilidade pública ou de interesse social é apenas o *ato-condição* que precede a efetivação da transferência do bem para o domínio do expropriante. Só se considera *iniciada* a desapropriação com o acordo administrativo ou com a citação para a ação judicial, acompanhada da oferta do preço provisoriamente estimado para o depósito. Até então a declaração expropriatória não tem qualquer efeito sobre o direito de propriedade do expropriado, nem pode impedir a normal utilização do bem ou

sua disponibilidade, lícito é ao particular explorar o bem ou nele construir mesmo após a declaração expropriatória, enquanto o expropriante não realizar concretamente a desapropriação, sendo *ilegal* a denegação de alvará de construção;²⁷ o impedimento do pleno uso do bem diante da simples declaração de utilidade pública importa restrição inconstitucional ao direito de propriedade, assim como o apossamento sem indenização equivale a *confisco*.

[...]

27. STF, *RDA* 49/225, 54/130; TJSP, *RDA* 53/143, 58/236; *RT* 200/383, 206/129, 270/178, 285/460, 318/103, 342/264, 352/410; TASP, *RDA* 60/222, 63/156; *RT* 218/582, 273/467, 290/525, 300/582, 323/537, 351/593, 669/89. (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 613).

Contudo, não se pode deixar de mencionar, a existência do princípio da concentração na matrícula, onde todos os atos e os fatos jurídicos relativos ao imóvel devem ser inscritos na matrícula. Dentre os nomes que defendem a aplicação deste princípio, podemos citar Décio Antonio Erpen e João Pedro Lamana Paiva, que assim sustentam:

20. Princípio da concentração

Tem-se apregoado que, adotando-se o sistema tabular, deve ele ser completo. A matrícula (*fólio real*), em substituição às inscrições de cunho pessoal e cronológico, deve ser tão completa que dispense diligências outras, até criar-se a cultura da segurança jurídica.

O art. 167, da Lei 6.015/73, pode ser considerado exaustivo para alguns. Todavia, o apego a essa conclusão não enriquece o sistema, também porque o art. 246, da mesma Lei, permite ilações no sentido de se dar elasticidade ao comando legal.

Assim, a nosso ver, nenhum fato jurígeno ou ato jurídico que diga respeito à situação jurídica do imóvel ou às mutações subjetivas pode ficar indiferente à inscrição na matrícula. Além dos atos *traslativos de propriedade*, das *instituições de direitos reais*, a ela devem acorrer os *atos judiciais*, os atos que restringem a propriedade, os atos constitutivos (penhoras, arrestos, seqüestros, embargos), mesmo de caráter acautelatório, as declarações de indisponibilidade, as ações pessoais reipersecutórias e as reais, os decretos de utilidade pública, as imissões nas expropriações, os decretos de quebra, os tombamentos, comodatos, as servidões administrativas, os protestos contra alienação de bem, os arrendamentos, as parcerias, enfim, todos os atos e fatos que possam implicar a alteração jurídica da coisa, mesmo em caráter secundário, mas que

possa ser oponível, sem a necessidade de se buscar alhures informações outras, o que conspiraria contra a dinâmica da vida.

[...]

Se o Registro Imobiliário constitui-se no único mecanismo confiável para noticiar-se à comunidade o que lhe pode ser oponível, mister que o mesmo seja completo, ágil, seguro e universal, similar a uma Encíclica Papal: *urbi et orbi*.

[...]

Este princípio afirma, em resumo, que nada referente ao imóvel deve ficar alheio à matrícula. Todos os fatos e atos que possam implicar alteração jurídica do bem, mesmo em caráter secundário, mas que possam ser oponíveis, sem a necessidade de se buscar alhures informações outras, o que conspiraria contra a dinâmica da vida e contra o próprio ordenamento jurídico. (ERPEN, Décio Antônio; PAIVA, João Pedro Lamana. "Princípios do Registro Imobiliário Formal". In: *Introdução ao Direito Notarial e Registral*, coord. Ricardo Dip. Porto Alegre: IRIB/safE, 2004, p. 181-183).

Além disso, é importante mencionarmos que uma das funções do Registro de Imóveis é dar publicidade de atos e fatos relativos ao imóvel, para que este seja oponível *erga omnes* e previna futuros litígios de terceiros que tenham interesse no imóvel.

Portanto, diante do princípio da concentração citado acima, entendemos possível a averbação pretendida, conforme mencionado no início, ainda que não haja previsão legal no rol do art. 167, II, da Lei nº 6.015/1973, para fins de publicidade.

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de seu Estado para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, recomendamos obediência às referidas Normas, bem como à orientação jurisprudencial local.

Seleção: Consultoria do IRIB

Fonte: *Boletim Eletrônico do IRIB* nº 4.240, de 28/2/2013.

Consulta 5

Compra e venda. Instituição financeira. Procuração.

Pergunta: Gostaria de saber se uma procuração outorgada pelo presidente do Banco do Brasil ou qualquer instituição financeira, para fins gerais de compra e venda e outros negócios jurídicos, substabelecida para o superintendente e depois para o gerente local, que não fala de um imóvel certo

e determinado, serve para alienar um bem imóvel certo e determinado?

Resposta: Em que pesem respeitáveis entendimentos em sentido contrário, entendemos que a procuração poderá ser utilizada para o caso em tela. Isso porque, a nosso ver, as instituições financeiras transacionam diversos imóveis, e não faria sentido exigir que cada imóvel alienado por ela fosse objeto de uma procuração específica.

Obviamente, se ao qualificar o título você encontrar alguma irregularidade, o registro deverá ser negado.

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de seu Estado para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, proceda aos ditames das referidas Normas, bem como à orientação jurisprudencial local.

Data: 11/1/2013

Localidade: Piauí

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Luiz Américo Alves Aldana

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 6

Pessoa jurídica – razão social – alteração. Procuração. Instrumento particular. Reconhecimento de firma.

Pergunta: Foi apresentado um requerimento solicitando alteração da razão social de uma empresa, instruído com contrato social e certidão simplificada da Junta Comercial. Ocorre que o requerimento foi assinado por procurador, e a procuração foi feita por instrumento particular, com firma reconhecida por semelhança. É possível efetuar esta averbação com esta procuração ou será necessário solicitar um instrumento público?

Resposta: Entendemos que, se não houver nenhum motivo impeditivo para a lavratura do instrumento particular (outorgante incapaz, analfabeto etc.), este poderá ser aceito, nos moldes do art. 654 do Código Civil, que assim disciplina:

Art. 654. Todas as pessoas capazes são aptas para dar procuração mediante instrumento particular, que valerá desde que tenha a assinatura do outorgante.

§ 1º O instrumento particular deve conter a indicação do lugar onde foi passado, a qualificação do outorgante e do outorgado, a data e o objetivo da outorga com a designação e a extensão dos poderes conferidos.

§ 2º O terceiro com quem o mandatário tratar poderá exigir que a procuração traga a firma reconhecida.

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de seu Estado para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, recomendamos obediência às referidas Normas, bem como à orientação jurisprudencial local.

Data: 27/8/2012

Localidade: Santa Catarina

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Luiz Américo Alves Aldana

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 7

Georreferenciamento. Confrontante – discordância com os trabalhos apresentados – procedimentos.

Pergunta: Como proceder quando um dos confrontantes não concorda com os trabalhos apresentados no procedimento de georreferenciamento?

Resposta: A leitura atenta da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), especialmente a íntegra do art. 213, esclarece suas dúvidas. Vejamos:

Se o confrontante não concorda com os trabalhos apresentados pelo responsável técnico, este deverá manifestar sua não concordância (impugnação) dentro do prazo estipulado na Lei de Registros Públicos (que é de 15 dias – ver redação do art. 213, § 2º). Caso ele não apresente nenhuma manifestação dentro deste prazo, presume-se tácita a sua aceitação (§ 4º). Isso porque a lei não exige a anuência do confrontante, satisfazendo-se apenas com a não impugnação deste. Se apresentar impugnação, o oficial notificará o profissional que realizou o levantamento e o proprietário do imóvel para que se manifestem em 5 dias (§ 5º).

Além disso, havendo impugnação, o oficial tentará conciliar as partes (confrontante, profissional que realizou o levantamento e proprietário do imóvel retificando). Se não for possível a conciliação entre o proprietário do imóvel retificando e o confrontante, o procedimento de retificação não poderá mais ser extrajudicial (§ 6º).

Para se aprofundar mais no assunto, recomendamos que você acesse a apostila de autoria de Eduardo Augusto, intitulada *Manual Básico de Retificação de Registro e Georreferenciamento – Comentários, Modelos e Legislação*, disponível para *download* em: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0BxUMvuPpLZM4ZGYyZjk3MzltZGFiOC00NTFILWExMDgtMzg1MzJjMzRiZTg1&hl=pt_BR>. Último acesso em: 7 de março de 2013.

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de seu Esta-

do para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, sugerimos obediência às referidas Normas, bem como à orientação jurisprudencial local.

Data: 13/2/2012

Localidade: Rio Grande do Sul

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Luiz Américo Alves Aldana

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 8

Compra e venda. Imóvel rural. Aquisição por estrangeiro. Condomínio. Incra.

Pergunta: Na aquisição de imóvel rural por um estrangeiro e um brasileiro (condomínio), com área de até 50 Módulos de Exploração Indefinida (MEI), sendo a maior parte de propriedade do brasileiro, será necessária a autorização do Incra?

Resposta: A nosso ver, a autorização deve ser exigida. Vejamos:

Supondo se tratar de pessoa física e sendo a área superior a 3 Módulos de Exploração Indefinida (MEI) e inferior a 50 MEI, entendemos que a autorização do Incra deverá ser exigida, ainda que o imóvel tenha sido adquirido em condomínio com pessoa física brasileira, independente da proporção de cada um.

Há de se mencionar que, caso o adquirente seja português, entendemos que as regras para a aquisição de imóveis por estrangeiros deverão ser respeitadas, caso ele (o português) não tenha requerido a cidadania recíproca. Se ele a tiver adquirido, é considerado brasileiro e não há restrição para a aquisição dos imóveis, não devendo serem feitos nem o registro no Livro Especial nem as comunicações ao Incra ou à Corregedoria-Geral da Justiça.

Acerca do assunto, manifestou-se o ilustre jurista Clóvis Ramalheite, consultor-geral da República, cuja conclusão, abaixo transcrita, foi publicada no *Boletim do IRIB* nº 58:

Portugueses incluem-se nas regras de aquisição de imóvel rural por estrangeiro residente no Brasil, constantes da Lei 5.709/71, exceção feita, no entanto, àquele que demonstre, por meio hábil, haver recebido a condição jurídica da igualdade aos brasileiros constante da Convenção Brasil x Portugal sobre igualdade recíproca de direito de seus nacionais, e regulada no Brasil pelo Dec. 70.436/72.

Em relação à aquisição de imóveis rurais por pessoas jurídicas estrangeiras, temos que, em linhas gerais, a publicação do Parecer CGU/AGU nº 01/2008 – RVJ, que limitou a venda de terras brasileiras a estrangeiros ou a empresas brasileiras controladas por estrangeiros, fixou nova interpretação para a

Lei nº 5.709/1971. Atualmente, prevalece o entendimento de que todas as empresas da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior, devem buscar a autorização do Incra para novas aquisições de imóvel rural (a partir de 23/8/2010), independentemente da dimensão dos imóveis. As aquisições ocorridas anteriormente, entre 16/8/1995 a 23/8/2010, devem ser consideradas regulares. Em resumo, podemos afirmar que o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 continua válido e deve ser cumprido à risca.

Além disso, é importante mencionarmos o art. 5º da Lei nº 5.709/1971, que assim determina:

Art. 5º – As pessoas jurídicas estrangeiras referidas no art. 1º desta Lei só poderão adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos agrícolas, pecuários, industriais, ou de colonização, vinculados aos seus objetivos estatutários.

§ 1º – Os projetos de que trata este artigo deverão ser aprovados pelo Ministério da Agricultura, ouvido o órgão federal competente de desenvolvimento regional na respectiva área.

§ 2º – Sobre os projetos de caráter industrial será ouvido o Ministério da Indústria e Comércio.

Não se pode deixar de mencionar que, tanto o CNJ, quanto a CGJ/SP endossaram o referido parecer, dando-lhe efeito normativo.

O assunto foi discutido recentemente no *28º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis*, cuja leitura dos debates recomendamos, especialmente a palestra proferida por Eduardo Augusto. O material do evento está disponível em: <<http://www.encontrosirib.org.br/camboriu/palestrantes.php>>. Último acesso em: 7 de março de 2013.

Recomendamos, para maior aprofundamento na questão, a leitura do artigo de autoria de Eduardo Sócrates Castanheira Sarmiento Filho, intitulado “Aquisição de Imóvel Rural por Pessoa Física Estrangeira”, publicado no *Boletim do IRIB em Revista* nº 342.

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça, a jurisprudência e a legislação de seu Estado para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, sugerimos obediência às referidas Normas, bem como à orientação legal e jurisprudencial local.

Data: 29/5/2012

Localidade: Mato Grosso

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Ulysses da Silva

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 9

Retificação extrajudicial. Confrontantes – anuência.

Pergunta: Na hipótese de retificação extrajudicial de imóvel confrontante com rios, navegáveis ou não, quem são os anuentes? E quando um dos confrontantes já faleceu?

Resposta: No primeiro caso, se o rio for navegável, quem deverá ser notificado é o Estado ou a União. Se não navegável, tratar-se-á apenas de indicador de divisas, devendo ser notificado o confrontante da outra margem.

Em seu *Manual de Retificação de Registro e Georreferenciamento*, Eduardo Augusto aborda o tema. Confira nas páginas 69-72. A íntegra deste Manual, cuja leitura recomendamos, pode ser acessada através do *link*: <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0BxUMvuPpLZM4ZGYyZjk3MzltZGFiOC00NTFILWExMDgtMzg1MzJmZmRiZTg1&hl=pt_BR>. Último acesso em: 7 de março de 2013.

No segundo caso, quando o imóvel confrontar com imóvel de proprietário falecido, entendemos que qualquer um dos herdeiros pode assinar como confrontante. Contudo, sugerimos que o inventariante assine a anuência, preferencialmente. Da mesma forma, o mesmo autor ensina, agora em artigo intitulado “Questões Práticas de Retificação de Registro”, p. 4:

Com o falecimento, o patrimônio do “de cujus” passa automaticamente aos herdeiros, sem necessidade de inventário, registro ou mesmo ciência do evento morte (princípio da “saisine”). Sendo assim, qualquer filho do falecido encontra-se na situação jurídica de proprietário, podendo anuir ao procedimento na qualidade de um dos condôminos. Para isso, basta juntar cópias autenticadas da certidão de óbito do proprietário tabular do imóvel confrontante e da identidade do herdeiro-filho que anuiu. Pela identidade, comprova-se que o anuente é filho do proprietário tabular; pela certidão de óbito, comprova-se a abertura da sucessão, ou seja, a documentação resulta na presunção “*juris tantum*” da titularidade de uma cota-parte da herança (que engloba o imóvel).

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de seu Estado para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, proceda aos ditames das referidas Normas, bem como à orientação jurisprudencial local.

Data: 20/12/2012

Localidade: Mato Grosso do Sul

Autores: Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

Revisor: Ulysses da Silva

Fonte: Consultoria do IRIB

Consulta 10

Retificação de área. Confrontante – impugnação – fundamentação.

Pergunta: Nos casos de retificação de área, recebi impugnações de confrontantes com as seguintes razões: “não concordo, porque eles fazem muito barulho na obra que estão construindo”. Ou: “não concordo, porque houve uma rachadura em minha casa e eu acredito que foi por conta da obra que estão levantando. Ainda: “eu só concordarei se eles pagarem um profissional para fazer a planta do meu lote com memorial descritivo” etc. E normalmente esses confrontantes não fazem composição com o interessado. Posso aceitar tais argumentos?

Resposta: Entendemos que o oficial deverá aceitar apenas impugnações fundamentadas. Esta informação deverá constar do texto da notificação enviada aos confrontantes, exigindo a anuência ou a apresentação da impugnação. Questões como “barulho da obra”, “rachaduras em paredes” ou, ainda, confecção de memorial de lote vizinho a ser realizado às custas do proprietário do imóvel retificando não são fundamentações

válidas para impedir a realização do procedimento. Caberá ao oficial, contudo, analisar cada caso com o devido bom senso e decidir se aceita ou não a impugnação apresentada, já que ele é o presidente do feito.

Ademais, a Lei de Registros Públicos determinou que o oficial deverá tentar obter composição das partes. Isso somente será possível mediante a boa atuação do registrador, na audiência conciliatória, que deverá explicar ao confrontante a importância de sua anuência ou da impugnação fundamentada. Além disso, deve-se informar ao confrontante que a retificação não faz coisa julgada e, havendo eventuais problemas em relação à metragem do imóvel, esta poderá ser novamente realizada.

Finalizando, recomendamos que sejam consultadas as Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça, a jurisprudência e a legislação de seu Estado para que não se verifique entendimento contrário ao nosso. Havendo divergência, sugerimos obediência às referidas Normas, bem como à orientação legal e jurisprudencial local.

Seleção: Consultoria do IRIB

Fonte: *Boletim Eletrônico do IRIB* nº 4.169, de 5/6/2012.

Memorial Teotônio Vilela, obra de Oscar Niemeyer que homenageia aquele que ficou conhecido como o menestrel das Alagoas







Relatório de Gestão 2010-2012

Apresentação //



Caros colegas,

Concluí, em 31/12/2012, o meu mandato como presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB). Ao entregar o meu cargo, após três anos de trabalho, não poderia deixar de expressar o meu sincero agradecimento a todos os nossos colegas associados. Agradeço a confiança em mim depositada e o aval aos projetos da minha administração. Como presidente do IRIB, percorri o Brasil levando o nome do nosso Instituto a todos os registradores de imóveis em atividade. Defendi, diariamente, os interesses da nossa classe e fui recompensado com o apoio – muitas vezes incondicional – da maioria dos colegas.

Saio do IRIB deixando uma base de associados ampliada e fortalecida. Nosso discurso de união e de cooperação encontrou grande acolhida, e muitos companheiros retornaram ao Instituto dispostos a trabalhar e a contribuir para a sua consolidação como a maior e mais importante entidade de representação da classe registral deste País.

Foram três anos de muito aprendizado. Conheci realidades díspares, ouvi as mais diversas demandas. Recebi ajuda de muitos e entreguei o cargo de presidente do IRIB com uma visão macro da nossa atividade e certo de que contribuímos enormemente para a segurança das relações jurídicas e para o desenvolvimento do Brasil.

Tive a oportunidade de levar o nome dos registradores imobiliários em diversas instâncias, em proveitosos relacionamentos travados com representantes dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo. Representei, com muito orgulho, o Registro de Imóveis brasileiro em eventos internacionais, mostrando a grandeza e a importância de nossas leis e do nosso sistema registral.

Deixo, em especial, o meu agradecimento aos colegas de diretoria. Não posso esquecer o trabalho fantástico de apoio que recebi dos escritórios de São Paulo e de Brasília. Essa gestão que se encerra não foi de um só, foi uma gestão de muitos. Tive a sorte de contar com amigos dispostos e desprendidos, que ofertaram de bom grado horas de intenso trabalho ao IRIB. Sem vocês, caros amigos, não teríamos caminhado tanto. Saibam que não estavam ajudando somente ao presidente, e sim trabalhando em prol do Registro de Imóveis. Estendo o meu muito obrigado aos vice-presidentes estaduais do IRIB, aos integrantes de grupos de trabalho e das comissões especiais e a tantos outros colegas que, mesmo sem ocupar cargos formais, nos foram de grande valia.

Deixo o IRIB em mãos amigas e competentes, certo de que teremos grandes conquistas pela frente. Despeço-me do cargo, mas permaneço à disposição dos companheiros que assumiram para si árdua, mas gratificante, tarefa.

Um abraço amigo,

Francisco José Rezende dos Santos

Presidente do IRIB – Gestão 2010 - 2012



Francisco José Rezende dos Santos apresenta um balanço dos três anos à frente do IRIB

Em dezembro de 2012, Francisco José Rezende dos Santos encerrou seu mandato como presidente do IRIB. Em entrevista, o registrador de imóveis de Belo Horizonte/MG faz um breve balanço de sua gestão, iniciada em 2010, destacando os principais resultados alcançados e os desafios enfrentados.

Qual foi sua principal meta ao assumir o IRIB, em 2010? Ela foi alcançada?

A principal meta da nossa gestão foi retomar aquela que sempre foi a função primordial do IRIB, que é atuar como um instituto de estudos e de divulgação do Direito Registral Imobiliário. E, anexada a essa meta, tivemos o propósito de confirmar o IRIB como a maior entidade de representação política da classe dos registradores de imóveis do Brasil. Tais objetivos foram plenamente alcançados.

Para atingir essa meta principal, nós estabelecemos vários pontos de trabalho e fomos nos dedicando a cada um deles. Na parte da divulgação do Direito Registral, da atividade registral, conseguimos regularizar a publicação da *Revista de Direito Imobiliário*, a RDI, que não teve paralisação nos últimos três anos. A RDI é uma publicação muito conceituada, editada desde 1978 e que hoje resulta de uma parceria do IRIB com a Editora Revista dos Tribunais.

Também temos de destacar a retomada dos Encontros IRIB, regionais e nacionais, realizados com grande sucesso. Toda a memória dos encontros passou a ser registrada pelo *Boletim do IRIB em Revista* (BIR), com a publicação do conteúdo de palestras na forma de artigos. No período de 2010 a 2012, foram publicadas seis edições da RDI e 11 do BIR, inclusive resgatando publicações de anos anteriores.

Também demos ênfase ao *Boletim Eletrônico*, expedido duas vezes por semana por *e-mail* e também disponível em nosso *site*. Ao todo, foram disparadas 203 edições, em três anos de circulação ininterrupta. Hoje, o boletim basicamente divulga informações sobre a classe, decisões judiciais selecionadas, perguntas e respostas. O BE é recebido por 9.865 pessoas, entre associados e demais interessados

Para completar, lançamos em setembro de 2012 a *Coleção Cadernos IRIB*, uma série de cartilhas cuja finalidade é auxiliar na padronização dos atos de registro. Trata-se de um manual de consulta diária para os registradores e seus auxiliares, que já está completando seis volumes editados. Esse tem sido um trabalho gratificante, de grande repercussão, com o qual a gente sempre sonhou. Assim, estamos fechando com chave de ouro a nossa gestão, pois as cartilhas têm feito muito sucesso, não apenas junto aos registradores. Estamos recebendo solicitações de notários, de advogados e de professores. Esse importante trabalho vem sendo desenvolvido pela colega Maria do Carmo de Rezende Campos Couto, com a ajuda minha e do Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza.

Com esse conjunto de iniciativas, conseguimos cumprir a nossa função de instituto de estudos, e, para isso, contamos muito com a ajuda dos meus colegas de diretoria e dos nossos grupos de apoio hoje existentes no IRIB.

Além das publicações, o IRIB oferece outros benefícios aos associados. A ampliação de serviços também foi uma de suas propostas?

A nossa gestão manteve e aprimorou serviços existentes e criou outros. O serviço de consultoria jurídica, o denominado *IRIB Responde*, exclusivo dos associados, foi aperfeiçoado e passou a funcionar por meio do nosso *site*. Além de reduzirmos o tempo das respostas, foram criadas ferramentas que facilitam o envio de perguntas à consultoria e também a pesquisa no acervo de respostas, que já soma mais de 9.300 questões enviadas pelos nossos associados. O *IRIB Responde* também tem espaço no *Boletim Eletrônico* e no *Boletim do IRIB em Revista*.

Outro serviço de grande importância, também disponível pelo portal do IRIB, é a pesquisa de jurisprudências. Consolidamos um banco de decisões de diversos estados brasileiros que é alimentado diariamente com jurisprudências de interesse para o Registro de Imóveis. É possível realizar busca por termos, por tipo de decisão, por estado e por datas. Atualmente, temos cerca de 8.000 decisões cadastradas.

Esses e outros serviços estão disponíveis por meio do portal do IRIB, que foi reformulado. Hoje ele é o principal canal de comunicação do Instituto?

Hoje, podemos dizer que, juntamente com as publicações, o *site* é o principal meio de comunicação do IRIB. Temos um expressivo volume de visitas, com grande média de visitas ao mês. Desde que o *site* foi relançado, em setembro de 2010, recebemos cerca de 545 mil visitas. Na época de realização de eventos, esse número aumenta bastante, ultrapassando a marca de mil visitantes/dia, pois a cobertura jornalística é feita em tempo real.

É importante lembrar que transformamos o antigo *site*, que estava praticamente sem condições de uso, apresentando *links* quebrados e corrompidos, em um portal de informação e pesquisa para o registrador imobiliário. Os conteúdos foram reorganizados e agrupados de forma a facilitar a navegação.

Além dos serviços já mencionados, o portal publica diariamente informações de interesse da classe. Para se ter ideia do volume de informações, no prazo de três anos, foram publicadas cerca de 2.200 notícias. Temos uma equipe de comunicação dedicada à atualização das notícias, à produção de matérias institucionais, que normalmente são reproduzidas em *sites* de outras associações ligadas à classe.

O portal também permite a consulta e o *download* das versões eletrônicas das publicações do IRIB, em área restrita, hospeda um banco de provas e gabaritos de concursos de ingresso/remoção nos serviços notariais e registrais. Temos, ainda, espaço dedicado aos eventos promovidos pelo IRIB, onde é possível realizar inscrições, ler todas as informações dos encontros e baixar material de palestras.

Também estamos presentes nas redes sociais – Twitter e Facebook –, o que ampliou ainda mais os canais de comunicação com os associados e com o público em geral.

Todas as melhorias resultaram em um aumento do número de associados? O senhor considera também que foi uma meta conquistada?

Estamos encerrando nossa gestão com cerca de 1.700 associados, o que muito nos alegra, apesar de estarmos longe da totalidade dos registradores de imóveis associados. Fico feliz em saber que o presidente eleito, o colega Ricardo Coelho, tem entre suas metas associar 100% dos oficiais de registro.

Em tese, todo registrador de imóveis do Brasil está na base de dados do IRIB e recebe um mínimo de informações, mesmo não sendo um associado pagante. Nosso *Boletim Eletrônico*, que traz atualizações importantes para toda a classe, é recebido gratuitamente, bastando cadastrar-se no *site*. O associado contribuinte, por sua vez, tem dados de acesso irrestrito ao *site*, recebe nossas publicações gratuitamente, tem descontos nos eventos do Instituto e direito a serviços exclusivos, como a consultoria *IRIB Responde*.

Outra medida importante para ampliar nossa base de associados foi reformular o método de cálculo da contribuição social, que passou a considerar a população das comarcas. A nova metodologia é mais justa e faz cair o valor da mensalidade para os registradores dos pequenos cartórios.

Vale lembrar que, além de registradores de imóveis, o IRIB também é procurado por tabeliães, funcionários de cartórios, acadêmicos, advogados, corretores de imóveis, governo, Tribunais, além de uma série de profissionais que lidam direta ou indiretamente com o Direito Imobiliário e também com os Direitos Notarial e Registral.

Os Encontros IRIB também funcionam como divulgação do trabalho do Instituto, atraindo associados?

Sem dúvida. Uma das primeiras medidas tomadas por nós foi voltar com a realização dos encontros regionais e nacionais. Nesses três anos, rodamos o Brasil inteiro, atendendo ao chamado dos colegas de vários estados, indo até mesmo onde o IRIB tem poucos associados.

A Diretoria de Eventos, coordenada pelo colega Jordan Fabrício Martins, fez um trabalho exemplar. Ao todo, foram realizados, no período de três anos, 10 encontros, sendo sete regionais e três nacionais, sendo prestigiados com a presença de cerca de 2.500 participantes. Foi uma verdadeira maratona, que permitiu a difusão do pensamento registral, grandes discussões e o conagraamento entre os registradores do Brasil inteiro.

Em todos os encontros, reservamos espaço para a tradicional sessão de perguntas e respostas, o *Pinga-Fogo*, coordenado pelo amigo José Augusto Alves Pinto, o Zeco, com o apoio dos companheiros Luiz Egon Richter e Sérgio Busso. Três mestres que esclarecem de imediato as dúvidas dos colegas. No último regional, em Cuiabá, abrimos o *Pinga-Fogo* à participação gratuita de escreventes, iniciativa que espero ser mantida nos próximos eventos.

Durante sua gestão, o senhor fez uma mudança estatutária. Qual era o objetivo dessa mudança?

Nossa intenção inicial foi a de reduzir o mandato da diretoria-executiva de três para dois anos. Os cargos de presidente do IRIB e de diretores são tarefas difíceis, que exigem dedicação. Essa nossa proposta foi alicerçada em vários pedidos de colegas. Reduzindo um pouco o mandato, o que foi aprovado em Assembleia-Geral dos associados, permite-se maior oxigenação na liderança do Instituto. Se a administração for boa, terá continuidade, havendo interesse do presidente e de seus companheiros de reelegerem-se; caso contrário, abre-se a possibilidade de substituição.

Outra mudança importante no estatuto é que o IRIB cresceu como entidade de representação político-institucional. Hoje, não somos mais somente um instituto de estudo e auxílio à classe

“Com a ajuda dos colegas de diretoria, conseguimos realizar um trabalho de reconstrução do Instituto. Posso afirmar que somente obtivemos sucesso porque conseguimos implantar uma gestão compartilhada.”

registral imobiliária brasileira. Representamos politicamente os 3.224 registradores de imóveis em atividade no País, defendendo os seus interesses junto à sociedade, representando-o perante os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Intensificamos, na nossa gestão, a interlocução com diversos Ministérios e outros órgãos do governo federal, com representantes do Congresso Nacional, do Conselho Nacional de Justiça, dos Tribunais Superiores e até mesmo com instituições internacionais, como o Banco Mundial.

Outra inovação de sua administração foi a abertura do escritório do IRIB em Brasília. Isso contribuiu para o trabalho de representatividade institucional?

Essa foi uma medida, também aprovada em Assembleia-Geral, que mudou a forma de o IRIB trabalhar, colocando-nos em permanente diálogo com os poderes públicos constituídos. A representação em Brasília nos aproximou dos representantes do Congresso Nacional, do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais Superiores. Foi decisiva para que a gente desse uma arrancada e tivéssemos o suporte necessário para crescer, dobrando a nossa capacidade de trabalho.

A sede do IRIB continuou em São Paulo, com as suas costúmeiras atribuições, cuidando da parte administrativa e da consultoria jurídica. O escritório de Brasília, por sua vez, realiza o acompanhamento dos assuntos de interesse da classe registral, na capital federal, entre eles, projetos de lei e processos que tramitam no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal. Além disso, a equipe de Brasília realiza agendamento de audiências e responde também por toda a comunicação do Instituto: atualização e produção de notícias, edição de boletins e revistas, apoio na realização e na cobertura de eventos, além de contato com os associados

Recentemente, tivemos a contratação de um advogado para nos dar suporte jurídico em Brasília nos acompanhamentos, além de nos abastecer de jurisprudências das cortes federais.

O IRIB é reconhecido como Centro de Estudos e investiu, inclusive, em parcerias internacionais. Qual a importância desse trabalho?

Em nossa gestão, firmamos convênios com várias entidades e reavivamos os acordos antigos, dentro e fora do Brasil. Internacionalmente, graças ao importante trabalho realizado pelo colega Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza, intensificamos

nossa parceria com o Colégio dos Registradores da Espanha, que passou a integrar o núcleo organizador do Simpósio Luso-Brasileiro (e agora também Espanhol) de Direito Registral Imobiliário. Em um dos Encontros Internacionais, Eduardo Pacheco e eu fomos recebidos pelo Rei da Espanha, e, em outro, no conclave de encerramento pelas comemorações do bicentenário da Constituição Espanhola de Cádiz e também os 150 da Lei Hipotecária Espanhola tive a honra de representar o Brasil e todos os demais registradores de imóveis dos países Ibero-americanos. Continuamos a participar do curso realizado pelo Colégio de Registradores – o Cadri –, e esse ano nós tivemos três registradores imobiliários estudando na Espanha.

Na edição 2012 do Cinder, na Holanda, levamos uma comitiva de congressistas, e o IRIB participou diretamente da programação com três palestrantes. Também estivemos, mais recentemente, no encontro em Cartagena de Índias, na Colômbia, quando foi criada a rede Ibero-Americana de cooperação entre os registros públicos e de imóveis, que recebeu o nome de Iberoreg. O IRIB participou do evento representado por sua vice-presidente para o Estado de São Paulo e registradora em Atibaia/MG, Maria do Carmo de Rezende Campos Couto.

Todas essas participações projetam o nome do IRIB e mostram a importância do Direito Imobiliário brasileiro.

Na sua opinião, qual foi a marca da sua gestão à frente do IRIB?

Creio que, com a ajuda dos colegas de diretoria, conseguimos realizar um trabalho de reconstrução do Instituto. Posso afirmar que somente obtivemos sucesso porque conseguimos implantar uma gestão compartilhada. Este é um perfil meu, que delega as atribuições e que acredita que as pessoas que estão por perto para ajudar estão auxiliando na verdade a nossa atividade.

Conseguimos construir uma base de apoio, composta de vários grupos, que extrapolam a diretoria-executiva. São pessoas que se aliaram a projetos, como é o caso da coordenação editorial da RDI, do grupo internacional, dos revisores do *Boletim Eletrônico* e da Comissão do Pensamento Registral Imobiliário, a CPRI.

O trabalho desses grupos é muito importante e esperamos que na próxima gestão eles continuem atuando. Tenho certeza de que o presidente eleito, Ricardo Coelho, ampliará mais ainda a participação dos grupos, dando-lhes condições de trabalho.

Em 1º de janeiro de 2013, um novo presidente assumiu o IRIB. Qual a sua expectativa com relação à próxima gestão?

Tanto o presidente eleito, Ricardo Coelho, como o vice-presidente, Lamana Paiva, já compõem a nossa diretoria, e nos ajudaram muito em todo o trabalho, portanto, conhecem a

nossa filosofia. A chapa União foi composta com vários nomes que contribuíram na nossa gestão. Espero que eles continuem trabalhando para tornar o IRIB uma entidade mais forte, que ocupe lugar de destaque no cenário nacional.

A função do presidente Ricardo Coelho será a mesma de um maestro que coordena uma orquestra. Dirigir uma instituição como o IRIB é um trabalho de equipe, de união de propósitos, pois trata-se de uma tarefa de grande fôlego. Ricardo e Lamana têm condições de fazer uma excelente administração, dando continuidade a projetos que entenderem importantes e criando novos. Deixo o IRIB em boas mãos e com o sentimento de dever cumprido.

Agradeço a todos que em mim depositaram a sua confiança, durante esses três anos: aos companheiros de diretoria-executiva, aos demais diretores, aos vice-presidentes estaduais, aos integrantes de comissões e grupos trabalho, aos parceiros, às associações de representação da nossa classe, à equipe de funcionários do Instituto. Deixo, em especial, o meu agradecimento aos nossos associados, dos diversos pontos do Brasil, que acreditaram na nossa competência e que nos ajudaram a fechar esse ciclo de trabalho à frente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Muito obrigado! ■

Parte 1 – Gestão //

Metas e resultados da gestão: um balanço das atividades do IRIB

No final de 2009, ao se colocar como candidato à presidência do IRIB, Francisco Rezende apresentou um programa de metas, que foi divulgado na edição do *Boletim Eletrônico* de 14 de dezembro de 2009. Ao longo de três anos, a maioria das metas propostas se concretizou, conforme as possibilidades financeiras e estruturais do Instituto. Outras propostas foram incorporadas ao conjunto, no decorrer do trabalho.

Ao fazer um balanço de sua gestão, constata-se que os resultados obtidos são frutos do planejamento, do diálogo e do trabalho em equipe realizado pela diretoria-executiva, pelos conselhos e pelo quadro funcional do IRIB.



Primeira reunião de diretoria realizada na gestão de Francisco Rezende

Propostas apresentadas e resultados alcançados

Metas	Resultados
A presidência do IRIB se encarregará da representação e de problemas de natureza geral e nacional.	Efetivada.
A representação do IRIB nos estados será feita pelo vice-presidente local.	Efetivada.
Reuniões da diretoria e do conselho a cada três meses, por ocasião dos Encontros Regionais.	Efetivada. Foram realizadas reuniões periódicas, especialmente por ocasião dos encontros nacionais e regionais, além de reuniões convocadas extraordinariamente. Nessas reuniões, a diretoria definiu trabalhos e fez prestação de contas.
Transparência na aplicação dos recursos do IRIB.	Efetivada. Mensalmente, todos os membros da diretoria e dos conselhos receberam o relatório financeiro detalhado do Instituto.
Eleições para todos os cargos de diretoria e conselhos.	Meta efetivada com a mudança estatutária promovida em setembro de 2010.
Mudança do mandato da diretoria e dos conselhos para dois anos.	Meta efetivada com a mudança estatutária promovida em setembro de 2010, que passou a vigorar a partir de 2012.
Fazer um grande trabalho de reorganização do IRIB, tanto administrativamente quanto com relação aos objetivos.	Efetivada. Foi realizado trabalho de otimização de gastos e equilíbrio financeiro, com quitação de débitos e reforma do quadro funcional.
Buscar o registrador que não é filiado.	Com a reforma do Estatuto, todos os registradores de imóveis que ainda não estavam vinculados ao IRIB tornaram-se associados institucionais, recebendo pacote básico de serviços. De 2010 a 2012, foram realizadas diversas ações que resultaram em expressivo crescimento do número de associados. O programa de captação de associados pagantes deve ter continuidade na atual gestão.
Reexame dos custos das mensalidades.	Efetivada. Foi adotada nova metodologia de cálculo e cobrança da contribuição social. Foram criadas categorias que possibilitam diferentes tipos de adesão, priorizando o ingresso de registradores de cidades de pequeno porte.

Reunir coletânea de atos (decisões, leis, decretos, atos normativos dos Tribunais e Corregedoria etc.) de estado por estado.	Efetivada. O lançamento do novo portal, com sistema de busca e de jurisprudência, permite o cadastro e a pesquisa da coletânea dos atos normativos. Todas as publicações do IRIB foram digitalizadas e colocadas à disposição no <i>site</i> para consulta dos associados, desde o primeiro semestre de 2011.
Orientar, preventivamente, os registradores brasileiros quanto à aplicação de novas leis e normas e, ainda, quanto à implantação do Sistema Eletrônico de Registro.	Efetivada. O IRIB atuou no sentido de sensibilizar os registradores quanto à importância do registro eletrônico e trabalhou para que ele se concretize no prazo legal. A efetiva comunicação com o associado, principalmente por meio do novo <i>site</i> , foi essencial para o cumprimento dessa meta. O Sistema de Registro Eletrônico também foi tema das programações dos Encontros realizados pelo IRIB, no período.
Esforço concentrado contra as gratuidades e a redução de emolumentos.	Foram realizadas diversas gestões junto a representantes do governo federal. Também foram contratados pareceres técnicos que demonstram as consequências dessas práticas para o Registro de Imóveis. Um exemplo significativo foi a conquista obtida com a nova legislação do Programa Minha Casa, Minha Vida.
Trabalhar pela Central Única de Indisponibilidades e de restrições à propriedade imobiliária.	Foi firmado convênio com o Conselho Nacional de Justiça e realizadas reuniões para discutir a implementação da Central, a partir de projeto desenvolvido pela Arisp, a ser efetivado em parceria com o IRIB.
Divulgar no <i>site</i> do IRIB os programas, as últimas provas, os resultados etc. referentes aos concursos para provimento e remoção.	O portal IRIB disponibiliza aos associados, na seção "Concursos", provas e gabaritos de concursos promovidos por Tribunais de Justiça de 17 estados brasileiros. O acervo está em permanente atualização.
Retomar as grandes publicações, com periodicidade, do IRIB, como a <i>Revista de Direito Imobiliário (RDI)</i> , o <i>Boletim do IRIB em Revista</i> e o <i>Boletim Eletrônico (BIR)</i> .	Efetivada. A regularidade da produção das revistas RDI e BIRs foi retomada. O BE foi reformulado e atualmente é enviado para mais de 10 mil endereços eletrônicos. No período de 2010 a 2012, foram publicadas seis edições da RDI e 10 do <i>Boletim IRIB em Revista</i> , inclusive resgatando publicações de anos anteriores. Quanto ao BE, foram disparadas 203 edições, em três anos de circulação ininterrupta, com expedição duas vezes por semana.
Organizar uma cartilha básica, inclusive com modelos de registros, e remeter a todos os registradores imobiliários do Brasil, especialmente aos das comarcas mais distantes.	Efetivada. Em 2012, foi lançada a <i>Coleção Cadernos IRIB</i> , com cartilhas temáticas. Foram publicados cinco volumes sobre os temas "Compra e Venda", "O Direito de Superfície", "A Dúvida Registrária", "Enfiteuse" e "Regularização Fundiária". Foi organizada uma comissão de coordenadores editoriais e serão lançados vários outros títulos.
Retomar a edição das "Perguntas e Respostas", com a respectiva publicação.	Efetivada. O <i>IRIB Responde</i> – serviço de consultoria ao associado – ganhou mais agilidade com o novo <i>site</i> , com redução do tempo de respostas. Todo o acervo é disponível para consulta <i>on-line</i> . Toda edição do BE traz uma questão do <i>IRIB Responde</i> , após revisão e comentários de um grupo técnico composto por 13 registradores de imóveis. Cada edição do <i>Boletim do IRIB em Revista</i> – BIR também traz uma seleção de perguntas e respostas.
Incrementar os convênios internacionais, que propiciam estudos avançados na área do Direito Registral Imobiliário.	Meta alcançada com a participação direta do Instituto na realização das edições V, VI e VII do Seminário Luso-Brasileiro-Espanhol de Direito Registral (2010, 2011 e 2012). Além disso, nesse período, o IRIB participou das edições do Cinder, no Peru e na Holanda. Em 2012, o IRIB também esteve presente em importante encontro em Cartagena de Índias, na Colômbia, quando foi criada a rede Ibero-Americana de cooperação entre os registros públicos e de imóveis, que recebeu o nome de Iberoreg.
Trabalhar no sentido de unificação da doutrina registral. Para isso, seria formado um grupo de trabalho que se reuniria para formular e ordenar os principais temas do registro.	Meta efetivada. O IRIB participa de Grupo de trabalho do Conselho Nacional de Justiça, implantado para a unificação da doutrina registral em todo o País. Outra medida em prol da unificação e da padronização dos atos foi o lançamento, em 2012, da <i>Coleção Cadernos IRIB</i> , com cartilhas práticas sobre diversos temas.
Trabalhar no sentido da inserção do Direito Notarial e Registral como cadeira obrigatória no curso de graduação em Direito.	Foram feitas várias intervenções junto ao Ministério da Educação por intermédio da Escola Nacional de Notários e Registradores (Ennor). Atualmente, existem várias faculdades que possuem a matéria de DR como optativa.
Orientar os programas dos cursos de pós-graduação voltados para a área registral. Dinamizar a Escola Nacional de Registradores.	Meta efetivada, juntamente com a Ennor. Em 2012, o presidente do IRIB, Francisco José Rezende dos Santos, assumiu a presidência da Ennor.
Otimizar sistema <i>on-line</i> de pesquisa de jurisprudência.	Efetivada. Em novembro de 2010, o IRIB optou por lançar um sistema próprio, disponível no seu <i>site</i> , que hoje conta com uma base de dados com mais de 8 mil registros.
Intensificar contato com Parlamento Executivo, Conselho Nacional de Justiça e Cortes Superiores.	Efetivada. Em consonância com a reforma estatutária, foi implantado o escritório de representação do IRIB em Brasília, que se encarrega das assessorias de comunicação e parlamentar do Instituto.



Reunião da diretoria executiva do IRIB, em dezembro de 2011

Administração compartilhada e sustentada por grupos de trabalho

A diretoria eleita para o triênio 2010-2012 iniciou os trabalhos com uma proposta de reformulação do IRIB. Após mudanças estruturais nas áreas administrativa e financeira, teve início uma gestão descentralizada, que se sustentou em grupos de trabalho. Além de contar com o dinamismo de suas diretorias – com destaque para as de Eventos, Assuntos Internacionais, Assuntos Agrários e Assuntos Estratégicos –, a presidência do IRIB conseguiu formar uma rede de ativos colaboradores em diversas áreas.

Para dar sustentação ao *Boletim Eletrônico do IRIB*, formou-se um corpo de revisores técnicos, que passou a discutir democraticamente o conteúdo da publicação. As questões levantadas nas colunas *IRIB Responde* e *Jurisprudência Seleccionada* são previamente debatidas em e-group e publicadas após consenso entre os revisores. Coordenada pelo registrador de Imóveis de Bragança Paulista, Sérgio Busso, a equipe de revisores técnicos é composta por 12 outros registradores, de diversas regiões do País.

Com o surgimento de uma nova linha de publicações, a *Coleção Cadernos IRIB*, foi criado um novo núcleo de coordenação editorial, além do conhecido Conselho Editorial, responsável pela publicação da *Revista do Direito Imobiliário* (RDI). As cartilhas temáticas, que visam à padronização e à correta execução dos atos de registro, passam pelo crivo dos registradores Maria do Carmo de Rezende Cam-

pos Couto, Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza e Francisco José de Rezende Santos.

Outro importante grupo de trabalho foi desenvolvido pela Comissão do Pensamento Registral Imobiliário, criada em 2010, no âmbito da Diretoria de Assuntos Estratégicos. Cabe à Comissão o debate de todos os assuntos que possam interferir na atividade registral imobiliária, sobretudo, projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, reformas em Códigos de Normas, entre outros. Com reuniões realizadas a cada dois meses e lista de discussão *on-line*, a CPRI emite pareceres técnicos que são sugeridos à diretoria-executiva do Instituto. Atualmente, o grupo reúne registradores de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Pernambuco.

Francisco Rezende participa de reunião da Comissão do Pensamento Registral Imobiliário (CPRI)



Nova contribuição social e ampliação da base de associados

De acordo com a reforma estatutária, promovida em setembro de 2010 e aprovada em Assembleia-Geral, o IRIB passou a representar a totalidade dos 3.224 registradores de imóveis do Brasil. Desde então, o Instituto passou a adotar medidas concretas para ampliar seu quadro social, fechando o ano de 2012 com cerca de 1.700 associados pagantes.

A mais expressiva delas foi a reformulação da metodologia de cálculo e cobrança da contribuição social. Foram criados novos parâmetros para adequar e revisar os critérios de cobrança, que passou a ser baseada na população de cada comarca, dividida pelo número de cartórios existen-

tes nela. Para uma maioria expressiva dos associados, houve queda justificada no valor da taxa.

As mudanças foram inseridas em uma nova política associativa, um conjunto de ações implantadas visando ao crescimento do número dos associados, além da ampliação do leque de benefícios e serviços oferecidos. A captação de associados registradores de imóveis, antes terceirizada, foi assumida pela equipe de colaboradores do IRIB, em Brasília e em São Paulo.

Todas as informações sobre a classe registral imobiliária em atividade no País e os cadastros dos associados fazem parte de um sistema de informação exclusivo, o IRIB NET, acessado pelos colaboradores do IRIB por meio de certificado digital.

Com sede em São Paulo e representação em Brasília, IRIB intensifica relacionamento institucional

Com a abertura do escritório de representação, na capital federal, ocorrido em 2011, o IRIB ampliou e intensificou o seu relacionamento político e institucional. Abriam-se novos canais de acesso no Congresso Nacional, Cortes Superiores, Conselho Nacional de Justiça (CNJ), governo federal e seus diversos Ministérios, além de outros órgãos.

A sede do IRIB continua em São Paulo, com as mesmas prestações de serviços: consultoria jurídica, atividades administrativas e financeiras, secretaria a diretoria-executiva, atendimento aos associados, além do departamento de eventos. Com uma estrutura enxuta, a sede voltou a funcionar em imóvel próprio em 2011, voltando ao Conjunto Nacional, na Avenida Paulista, nº 2.073 – Horsa I – 12º andar – Conjuntos 1.201 e 1.202 – São Paulo, SP.

Localizado na área central da capital federal – Ed. Centro Empresarial Brasília – SRTVS Quadra 701, Bloco B, Conjuntos 514/515 –, o escritório do IRIB, em Brasília, cuida das atividades relativas à comunicação social (interna e externa), incluindo publicações (BIR e BE), portal e redes sociais, divulgação e cobertura de eventos; atendimento ao associado e assessoria parlamentar, acompanhamento de ações de interesse no Conselho Nacional de Justiça e Cortes Superiores.

Agenda de compromissos na capital

Com a abertura do novo escritório do IRIB, o presidente passou a ter uma agenda regular de compromissos em Brasília, participando de audiências públicas e de reuniões na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, atendendo também às demandas recebidas do Executivo e do Judiciário, além de órgãos como Banco Central, Coaf e agentes financeiros (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil).



Audiência pública na Câmara dos Deputados

Com os Ministérios das Cidades e do Planejamento, em especial, foram realizadas diversas reuniões acerca de assuntos como regularização fundiária, contratos do Programa Minha Casa, Minha Vida e problemas referentes ao Registro de Imóveis pertencentes à União. Com o Ministério da Justiça ocorreram audiências para discutir projetos de desjudicialização, concentração da matrícula, entre outros.

Em Brasília, o IRIB também participou de importante seminário que discutiu o Projeto Avaliação da Governança Fundiária no Brasil (*Land Governance Assessment Framework – LGAF*), de iniciativa do Banco Mundial, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e de parceiros. O presidente do Instituto, Francisco Rezende dos Santos, participou como avaliador de três painéis durante o evento.



Foto: Acervo IRIB



Reuniões realizadas pelo IRIB, em Brasília, com representantes do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF); dos Ministérios da Cidade, do Planejamento e do Desenvolvimento Agrário; e do Incra.

O LGAF é uma ferramenta de diagnóstico desenvolvida para avaliar a estrutura jurídica e política e as práticas relativas à administração, ao uso e à gestão de terras. A intenção é ajudar o país a gerir, de forma integrada, os desafios do século XXI em termos de mudança climática, urbanização, prevenção de desastres e gestão da crescente demanda por terras.

Parte 2 – Comunicação e serviços

Novos canais de comunicação e maior número de serviços oferecidos aos associados

Publicações de qualidade sobre a doutrina registral imobiliária

No decorrer da gestão, a regularidade da produção das publicações do IRIB foi retomada, e a família de produtos foi ampliada com o lançamento da *Coleção Cadernos IRIB*, destinada à edição de cartilhas temáticas com modelos práticos sobre variados atos do Registro de Imóveis.



De setembro a dezembro de 2012, foram lançados cinco títulos da *Coleção Cadernos IRIB*:

“Compra e Venda”, de Maria do Carmo de Rezende Campos Couto; “O Direito de Superfície” e “A Dúvida Registrária”, de Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento Filho; “Enfiteuse – Aforamento ou Emprazamento”, de Valestan Milhomem da Costa; e “Regularização Fundiária de Interesse Social”, de João Pedro Lamana Paiva.

De 2010 a 2012, foram produzidas seis edições da *Revista do Direito Imobiliário (RDI)*, que completou 73 volumes publicados. No mesmo período, foram editados 10 números *Boletim do IRIB em Revista (BIR)*, em um total de 346 edições.



O *Boletim Eletrônico (BE)* foi reformulado e, hoje, é expedido duas vezes por semana – às terças e quintas-feiras – para 9.865 endereços, entre associados e assinantes. A publicação está na sua edição nº 4.228 e, no período de 2010/2012, foram disparadas 205 edições.

Todas as publicações do IRIB, além das versões impressas enviadas aos associados por correio, também estão disponíveis em formatos eletrônicos, que podem ser visualizados e baixados em área restrita do *site*, mediante *login* e senha.

Apoio a grandes autores

Além de suas publicações exclusivas, o IRIB também manteve a prática de apoiar a publicação de obras sobre o Direito Registral Imobiliário, custeando totalmente ou parcialmente as suas edições. Os associados recebem gratuitamente os livros em seus endereços.



Lançamento de obras jurídicas, no Encontro Nacional de Fortaleza

Lançamento de importantes obras jurídicas.

Série “Direito Registral e Notarial”

Coordenação: Sérgio Jacomino

Noções Fundamentais de Direito Registral e Notarial, de Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza (2010, Editora Saraiva, em parceria com o IRIB)

Procedimento de Dúvida no Registro de Imóveis – Série Direito Registral e Notarial – 2ª Ed. 2010, de João Pedro Lamana (Editora Saraiva, em parceria com o IRIB, 2010)

Das Cláusulas de Inalienabilidade, Impenhorabilidade e Incomunicabilidade – Série Direito Registral, de Ademair Fioranelli. (2010, Editora Saraiva, em parceria com o IRIB)

Publicidade Registral Imobiliária – Série Direito Registral e Notarial, de Marcelo Salaroli de Oliveira. (2010, Editora Saraiva, em parceria com o IRIB).

Registro de Imóveis e Meio Ambiente – Série Direito Registral e Notarial, de Sérgio Jacomino, Francisco de Assis Palácios Criado e Marcelo Augusto Santana de Melo (2010).

Direito Administrativo Registral – Série Direito Registral e Notarial, de

Ricardo Dip. (2010, Editora Saraiva, em parceria com o IRIB).

Condomínio em Edificações, de Frederico Henrique Viegas de Lima. (2010, Editora Saraiva, em parceria com o IRIB).

Procedimento de Dúvida no Registro de Imóveis (3ª edição), de João Pedro Lamana Paiva (2011, Ed. Saraiva).

Outros títulos:

Ideal – Direito Notarial e Registral – Vol.2, Autores: Ângelo Volpi Neto; Ari Álvares Pires Neto; Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza; Elena Vásquez Torres; Flauzilino Araújo dos Santos; José Antônio Teixeira Marcondes; José María de Pablos O'Mullony; Manuel Matos; Patrícia Paiva; Sérgio Jacomino; Valestan Mílhomem da Costa. Coordenação de Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza e edição de Sérgio Jacomino.

A Previdência Social e o Registro de Imóveis, de Ulysses da Silva (2ª edição atualizada – 2011).

As restrições voluntárias na transmissão de bens imóveis – Cláusulas de Inalienabilidade, Impenhorabilidade e Incomunicabilidade, de Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza. (Ed. Quinta Editorial, 2012).

www.irib.org.br: um portal de serviços e informações

O portal do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) foi totalmente reformulado, passando a ser fonte de consulta e referência para notários, registradores e internautas em geral. De setembro de 2010, data do seu lançamento, até o momento, o portal recebeu cerca de 560 mil visitas. Na época de realização de eventos, esse número aumenta bastante, ultrapassando a marca de mil visitantes/dia, pois a cobertura jornalística é feita em tempo real.

As estatísticas de acessos ao *site* (fornecidas pelo *Google Analytics*) mostram que os visitantes privilegiam a informação técnica. As áreas mais acessadas são o *IRIB Responde*, seguido das páginas do *Boletim Eletrônico* (BE) e da *Biblioteca*.

O horário de maior visitação no *site* é das 10h às 11h. Segundo as estatísticas, a duração média de acesso é em torno de quatro minutos. Vale ressaltar que 25,56% dos acessos registrados foram de internautas que vão direto ao domínio, e 53,39% dos visitantes foram direcionados pelo *site* de busca *Google*. O relatório revela, também, a procedência dos acessos.

Além do Brasil, o *site* do IRIB é visitado por internautas do Peru, de Portugal, dos Estados Unidos, da Espanha, do Reino Unido, da Alemanha, da França e da Índia. No Brasil,



idades de São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Brasília, Porto Alegre, Cuiabá, Campinas, Curitiba, Florianópolis e Fortaleza são as que mais originam acessos.

Na área do associado, com acesso restrito, o IRIB reúne os seus principais serviços aos associados: *download* de publicações, banco de provas e gabaritos de concursos para notários e registradores, pesquisa de jurisprudências e o tradicional serviço de consultoria *on-line*, o *IRIB Responde*, destinado a solucionar dúvidas diárias dos registradores de imóveis e seus funcionários.

Jurisprudências disponíveis para consulta *on-line*

Desde novembro de 2010, o IRIB passou a ter um sistema próprio de pesquisa de jurisprudência *on-line*. Disponível no portal, exclusivamente para os associados, o banco de dados conta com jurisprudências de todo o Brasil, que são selecionadas e cadastradas pela equipe de consultores jurídicos do Instituto. Em 31 de dezembro de 2012, o banco contava com 7.815 decisões para consulta, de tribunais estaduais e das Cortes Superiores.

O sistema de jurisprudência do IRIB pode ser utilizado de maneira fácil e intuitiva. A diferença do sistema atual para os anteriores é o motor de busca, que se tornou mais eficiente, apontando resultados com mais rapidez. Por meio dele, o associado consegue acessar a decisão que procura sem a necessidade de contato com o IRIB. Além disso, agora o Instituto detém todos os direitos de propriedade intelectual da base de dados.



É importante ressaltar que a alimentação dessa base depende, em primeiro lugar, da quantidade de decisões proferidas pelos órgãos do Poder Judiciário e, em segundo, da quantidade de decisões que são de interesse da classe, já que são inseridas apenas decisões ligadas ao Direito Registral Imobiliário.

IRIB Responde soluciona dúvidas enviadas pelos associados



Em 2010, com o lançamento do novo *site* do Instituto, o tradicional serviço de consultoria jurídica oferecido aos associados, o *IRIB Responde*, foi aperfeiçoado, tornando-se a área de maior visitação do portal, com média de 3.090 visualizações por mês. Até 31 de dezembro, o *site* reunia um acervo de 9.312 perguntas respondidas.

Uma das metas da gestão era aperfeiçoar e otimizar o serviço. Isso foi possível com a reformulação do *site*, permitindo ao associado enviar perguntas, pesquisar por assunto e por período, entre outras facilidades. Houve também esforço para a redução do tempo de respostas, que, em meados de 2010, era de até 15 dias. Hoje, parte significativa das demandas é respondida em até 24 horas.

O serviço de consultoria jurídica existe desde a criação do IRIB, na década de 1970. Inicialmente, as perguntas eram enviadas pelos Correios e respondidas pelo Instituto em seus veículos de informação oficiais. Durante muitos anos este serviço ficou a cargo do renomado jurista Gilberto Valente da Silva, que respondia a todas as consultas formuladas pelo associado, via fax, telefone etc.

Hoje, a maioria das demandas chega por intermédio do *site*. As respostas são elaboradas pela equipe de consultores jurídicos do IRIB, sendo revisadas por um grupo de registradores e colaboradores do Instituto.

Site em números

2010

Número de visitas (de set. a dez.) = 42.656
Número de visitantes únicos (de set. a dez.) = 20.751

2011

Número de visitas = 201.223
Número de visitantes únicos = 96.332

2012

Número de visitas = 310.336
Número de visitantes únicos = 167.561

Fonte: Google Analytics.

Parte 3 – Eventos

Encontros regionais e nacionais divulgam a doutrina registral imobiliária



Difundir a doutrina registral imobiliária e promover a integração dos registradores de imóveis brasileiros. Ao assumir a presidência do IRIB, Francisco Rezende colocou em prática a retomada vigorosa dos Encontros IRIB por acreditar que eles integram a missão primordial do Instituto. O trabalho foi coordenado pelo diretor de Eventos Jordan Fabrício Martins, com destacada participação, também, do vice-presidente, Ricardo Basto da Costa Coelho.

Considerada uma das mais tradicionais atividades do IRIB, a promoção dos encontros foi reformulada, ficando os regionais

vocacionados para o tratamento de temas locais. No período de três anos, foram realizados 10 encontros, sendo sete regionais e três nacionais, os quais foram prestigiados com a presença de cerca de 2.500 participantes. O Instituto foi a regiões distantes, como Bonito, no Mato Grosso Sul, atendendo à solicitação dos registradores daquele estado. Também foi em locais onde contava com poucos associados, como o Maranhão, aproveitando a oportunidade para ampliar o seu quadro social.

Nas programações, estiveram presentes não só grandes especialistas do Direito Registral Imobiliário – a maioria deles registradores de imóveis, de grande conhecimento técnico –, mas também convidados do Judiciário e representantes de órgãos públicos e entidades da classe notarial e registral. Além das palestras, em todos os eventos, foi reservado espaço para o tradicional *Pinga-Fogo*, painel destinado a responder a dúvidas da plateia. Em 2012, o acesso a essa parte dos *Encontros* foi fraqueado aos escreventes dos cartórios, sem qualquer ônus.

Até o final de 2012, o IRIB acumulou a respeitável soma de 38 encontros nacionais e 31 regionais promovidos.

Parcerias projetam o IRIB no cenário internacional

Nos anos 2010, 2011 e 2012, o IRIB cumpriu também uma importante agenda de encontros internacionais, muitos deles atuando como entidade coorganizadora. No *V Seminário Luso-Brasileiro de Direito Registral Imobiliário* – que teve o Brasil como anfitrião –, realizado em Búzios/RJ, em 2010, foram iniciadas as tratativas que culminaram na entrada do Colégio Registral da Espanha no bloco realizador do evento, já



composto pelo IRIB e pelo Centro de Estudos Notariais e Registrares (Cenor) da Faculdade de Direito de Coimbra.

O IRIB participou diretamente de todas as negociações por meio de seu diretor de Assuntos Internacionais, Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza. Em fevereiro de 2011, foi firmado um convênio que oficializou a participação do Colégio Registral da Espanha, passando o evento a se chamar *Seminário Luso-Brasileiro-Espanhol de Direito Registral Imobiliário*.



Comemorações dos 150 anos da Lei Hipotecária Espanhola

O IRIB participou ativamente da organização das edições VI e VII do Seminário, que ocorreram na Ilha da Madeira/Portugal (2011) e em Madrid/Espanha (2012), abrindo espaço para palestrantes brasileiros e mobilizando comitivas de registradores de imóveis. Em 2011, o IRIB indicou como palestrantes o registrador de imóveis em Batatais e então membro do Conselho editorial da RDI, Luciano Lopes Passarelli, a registradora de imóveis Maria Aparecida Bianchim, de Poxoréu/MT, e o tabelião João Teodoro, de Belo Horizonte/MG. No ano passado, o então vice-presidente do IRIB para o Rio Grande do Sul, João Pedro Lamana Paiva, representou o Instituto.

No período de 2010 a 2012, o IRIB também promoveu a participação de registradores brasileiros no conceituado Curso Anual de Derecho Registral para Registradores Ibero-Americanos (Cadri). Também participou da programação das edições 2010 e 2012 do evento promovido pelo Centro Internacional para Lei de Registro (Cinder), que ocorreram no Peru e na Holanda, respectivamente.

Cento e cinquenta anos da Lei Hipotecária Espanhola – O IRIB também participou das comemorações dos 150 anos da Lei Hipotecária Espanhola, em 2011. O evento contou com a presença do ministro da Justiça, de toda a diretoria do Colégio de Registradores da Espanha (Junta de Gobierno), de representantes de diversos países Ibero-americanos e de Sua Majestade, o Rei Juan Carlos.

Durante as festividades, os representantes do IRIB, Francisco Rezende e Eduardo Pacheco, receberam a Medalha Comemorativa dos 150 anos da Lei Hipotecária. O presidente do IRIB falou em nome dos convidados dos países Ibero-americanos que foram agraciados com a honraria. Em 2012, o IRIB também participou de encontro em Cartagena de Índias, na Colômbia, quando foi criada a rede Ibero-Americana de cooperação entre os registros públicos e de imóveis, que recebeu o nome de Iberoreg. A representante do Instituto foi a então vice-presidente do IRIB para o Estado de São Paulo, Maria do Carmo de Rezende Campos Couto.

Representantes do IRIB em visita à sede do Colégio Registral da Espanha



Encontros regionais, nacionais e internacionais

2010

25º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis, em Tiradentes (MG) – de 11 a 13/3/2010

Em 2010, o IRIB retomou a realização dos seus Encontros. A cidade histórica de Tiradentes, em Minas Gerais, recebeu o 25º Encontro Regional, com cerca de 200 participantes. Especialistas convidados abordaram, entre outros temas, “A perspectiva da atividade registral imobiliária diante dos desafios dos novos tempos”; “O Direito de Propriedade e Reserva Florestal Legal”; “Emolumentos – gratuidades e isenções”; “As cláusulas de inalienabilidade, impenhorabilidade e incommunicabilidade”.



26º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis, em Gramado (RS) – de 1ª a 3/7/2010

O segundo Encontro Regional do IRIB, promovido em 2010, aconteceu na cidade de Gramado, na Serra Gaúcha, um dos principais destinos turísticos do Brasil. Cerca de 250 pessoas, entre congressistas e acompanhantes, participaram das atividades. Dentre os temas discutidos, destacaram-se “Programa Minha Casa, Minha Vida e suas implicações no registro de imóveis”; “Reserva Legal e georreferenciamento”, “Propostas para a regulamentação do registro eletrônico”; “União estável e o Registro de Imóveis”.



V Seminário Luso-Brasileiro de Direito Registral Imobiliário, em Búzios (RJ) – de 2 a 3/12/2010

O Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) realizou, nos dias 2 e 3 de dezembro, o V Seminário Luso-Brasileiro de Direito Registral Imobiliário, em parceria com o Centro de Estudos Notariais e Registrais (Cenor), da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. A cidade-sede do evento, o balneário de Búzios, no Estado do Rio de Janeiro, recebeu cerca de 80 congressistas. Além de participantes do Brasil e de Portugal, o evento contou com convidados da Espanha.



37º Encontro Nacional dos Oficiais de Registro de Imóveis, em Natal (RN) – de 13 a 17/9/2010

Principal evento da área de registro imobiliário no País, a edição 2010 do Encontro Nacional do IRIB aconteceu no Rio Grande do Norte, em Natal, no período de 13 a 17 de setembro, com participantes de diversos estados brasileiros. A programação incluiu os mais importantes e atuais temas da atividade registral, como “Questões referentes aos Registros de Regularizações Fundiárias, Parcelamentos do solo, condomínios edilícios e incorporações imobiliárias”; “A interconexão do sistema registral por meio eletrônico com o sistema bancário”; “A função econômica do Direito Registral Imobiliário e o Direito de Empresa”; “Os limites da qualificação pelo registrador nos títulos e nas ordens judiciais”; dentre outros.



2011

27º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis, em Bonito (MS) – de 24 a 26/3/2011

Com o intuito de entender os reflexos da legislação na atividade registral imobiliária, o IRIB elegeu, em 2011, o meio ambiente como tema do *27º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis*, realizado nos dias 24, 25 e 26 de março, na cidade de Bonito/MS. Participaram das atividades cerca de 84 pessoas, entre congressistas e acompanhantes. Especialistas no assunto debateram temas relevantes para toda a classe registral: “A importância do Registro de Imóveis na preservação dos recursos naturais”, “Imóveis Rurais – problemas com o registro” e “Registros em terras de fronteiras, margens de rio e terras devolutas”.



28º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis, em Balneário Camboriú (SC) – de 16 a 18/6/2011

Balneário Camboriú, em Santa Catarina, recebeu nos dias 16, 17 e 18 de junho, o *28º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis*. O tema central do evento foi a aquisição de terrenos rurais por estrangeiros. Esteve presente no encontro o total de 150 participantes. Entre os assuntos, o parecer emitido pela Consultoria-Geral da União/Advocacia-Geral da União, em março de 2011, foi destaque, fixando nova interpretação acerca da aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira.



38º Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, em Fortaleza (CE) – de 19 a 23/9/2011

O IRIB promoveu o *XXXVIII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil*, no período de 19 a 23 de setembro, em Fortaleza (CE). “A segurança jurídica e o Registro de Imóveis” foi o tema central do evento, que contou com a presença de 300 participantes, dentre registradores de imóveis de todo o País e especialistas em Direito Registral. O *Encontro Nacional* teve a participação da coordenadora da Escola Superior de Notários e Registradores de Minas Gerais (Esnor), Wânia Triginelli, que ministrou a palestra “Segurança jurídica nos contratos imobiliários por meio da representação”.



VI Seminário Luso-Brasileiro-Espanhol de Direito Registral, em Ilha da Madeira (Portugal) – nos dias 28 e 29/11/2011

A sexta edição do *Seminário Luso-Brasileiro-Espanhol de Direito Registral Imobiliário* ocorreu nos dias 28 e 29 de novembro, na Ilha da Madeira, Portugal. O evento foi uma promoção conjunta do Centro de Estudos Notariais e Registrais da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (Cenor), do Colégio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de Espanha (CORPME) e do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB). Dentre os temas, foram debatidos assuntos: “Execução judicial e extrajudicial – modelos de proteção do credor com garantia real e as consequências registrares” e “Direito ao ambiente e qualidade de vida – a contribuição do registro predial”.

2012

29º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis, em Atibaia (SP) – de 22 a 24/3/2012

O primeiro evento realizado pelo IRIB em 2012 foi o 29º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis. Atibaia/SP foi escolhida para sediar o debate nos dias 22, 23 e 24 de março. Cerca de 220 pessoas, entre congressistas e acompanhantes, participaram das atividades. O tema principal do encontro foi a regularização fundiária. Dentre os assuntos a serem discutidos, destacaram-se o Direito à Moradia e o Registro de Imóveis; a Regularização Fundiária de Interesse Social; a Regularização Fundiária de Interesse Específico; a Regularização Fundiária Inominada, dentre outros.



30º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis, em São Luís (MA) – de 24 a 26/05/2012

O Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) realizou o 30º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis, nos dias 24, 25 e 26 de maio, em São Luís/MA. O evento recebeu 166 participantes entre congressistas e acompanhantes. Questões de interesse da classe registral referentes ao Estado do Maranhão, tais como aforamentos – tanto sobre terrenos de marinha, como aqueles concedidos pelas municipalidades do interior – e retificação administrativa, foram discutidas.



31º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis, em Cuiabá (MT) – de 25 a 28/7/2012

Nos dias 25, 26, 27 e 28 de julho, Cuiabá/MT recebeu o 31º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis com cerca de 160 participantes. O encontro discutiu vários temas, como: Regularização fundiária em terras rurais; Regularização

fundiária urbana; Ações judiciais e políticas procedimentais para regularização fundiária em Mato Grosso; O Registro de Imóveis como instrumento de garantia e segurança dos contratos de crédito rural e a conseqüente redução dos custos de produção dentre outros.



XXXIX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, em Maceió (AL) – de 10 a 14/9/2012

A capital de Alagoas foi escolhida para sediar o XXXIX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado de 10 a 14 de setembro. O evento que ocorre tradicionalmente todos os anos reuniu 300 registradores de imóveis, especialistas em Direito Registral e interessados no assunto. Os participantes puderam debater questões relacionadas com o princípio da concentração, as vagas de garagem, condomínio edilício, novas tecnologias e regularização fundiária.



Congresso Internacional de Direito Registral (Cinder), em Amsterdã (Holanda) – de 17 a 19/9/2012

O IRIB reuniu em uma comitiva os registradores de imóveis interessados em participar da edição 2012 do Congresso Internacional de Direito Registral (Cinder), que ocorreu em Amsterdã, Holanda, de 17 a 19 de setembro. O presidente do IRIB, Francisco Rezende, foi convidado a palestrar no Cinder e analisou os temas do Congresso diante da realidade brasileira. Outros dois brasileiros participaram da programação: os advogados Frederico Viegas de Lima e Melhim Namem Chalhoub. O encontro discutiu temas como execuções hipotecárias e novas tecnologias e o Registro Imobiliário.



Diretoria

Presidente: Francisco José Rezende dos Santos (MG) • *Vice-Presidente:* Ricardo Basto da Costa Coelho (PR) • *Secretário-Geral:* José Augusto Alves Pinto (PR) • *1ª Secretária:* Kenia Mara Felipetto Malta Valadares (ES) • *2ª Secretária:* Sérgio Busso (SP) • *Tesoureira-Geral:* Wanda Maria Oliveira Penna Antunes da Cruz (SP) • *1ª Tesoureira:* Ari Álvares Pires Neto (MG) • *Diretor Social e de Eventos:* Jordan Fabrício Martins (SC) • *Diretor de Assistência aos Associados:* Antonio Carlos Carvalhaes (SP) • *Diretora Legislativa:* Léa Emília Braune Portugal (DF) • *Diretor de Assuntos Estratégicos:* Emanuel Costa Santos (SP) • *Diretor de Assuntos Internacionais:* Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza (RJ) • *Diretor de Assuntos Agrários:* Eduardo Agostinho Arruda Augusto (SP) • *Diretor de Tecnologia e Informática:* Flauzilino Araújo dos Santos (SP) • *Diretor Especial de Implantação do Registro eletrônico:* João Carlos Kloster (PR) • *Diretor de Meio Ambiente:* Marcelo Augusto Santana de Melo (SP).

Conselho Deliberativo

Presidente do Conselho Deliberativo: Ricardo Basto da Costa Coelho (PR).

Sérgio Toledo de Albuquerque (AL) • Stanley Queiroz Fortes (AM) • Vivaldo Affonso do Rêgo (BA) • Expedito William de Araújo Assunção (CE) • Luiz Gustavo Leão Ribeiro (DF) • Etelvina Abreu do Valle Ribeiro (ES) • Clenon de Barros Loyola Filho (GO) • José Wilson Pires Sampaio (MA) • Roberto Dias de Andrade (MG) • Miguel Seba Neto (MS) • Haroldo Canavarros Serra (MT) • Cleomar Carneiro de Moura (PA) • Fernando Meira Trigueiro (PB) • Miriam de Holanda Vasconcelos (PE) • Maria Elizabeth Paiva e Silva Muller (PI) • Ricardo Basto da Costa Coelho (PR) • Décio José de Lima Bueno (RO) • Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento Filho (RJ) • Carlos Alberto da Silva Dantas (RN) • João Pedro Lamana Paiva (RS) • Gleci Palma Ribeiro Melo (SC) • Maria do Carmo de Rezende Campos Couto (SP).

Suplentes: Cícero Tadeu Ribeiro (AL) • Carlos Eduardo Ferraz de Mattos Barroso (DF) • Bruno Santolin Cipriano (ES) • Mauro Velasco da Silva (GO) • Ari Álvares Pires Neto (MG) • Renato Costa Alves (MS) • José de Arimatéia Barbosa (MT) • Kedma Faria Tavares (PA) • Paula Izique Victorelli (PR) • Marcelo Braune (RJ) • Julio César Weschenfelder (RS) • Joélcio Escobar (SP).

Membros Natos do Conselho Deliberativo – ex-presidentes do IRIB: Jether Sottano (SP) • Ítalo Conti Júnior (PR) • Dimas Souto Pedrosa (PE) • Lincoln Bueno Alves (SP) • Sérgio Jacomino (SP) • Helvécio Duia Castello (ES).

Conselho Editorial: Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza • Frederico Henrique Viegas de Lima • João Pedro Lamana Paiva • Luiz Egon Richter • Marcelo Guimarães Rodrigues • Maria do Carmo Rezende Campos Couto • Mário Pazutti Mezzari • Ridalvo Machado de Arruda • Rodrigo Toscano de Brito • Ulysses da Silva.

Coordenadoria Editorial: Marcelo Augusto Santana de Melo (SP) • Luciano Lopes Passarelli (SP), anos 2010-2011.

Conselho Fiscal: Alex Canziani Silveira (PR) • Inah Álvares da Silva Campos (MG) • Pedro Jorge Guimarães Almeida (AL) • Rosa Maria Veloso de Castro (MG) • Rubens Pimentel Filho (ES).

Suplentes: Bruno Santolin Cipriano (ES) • Wolfgang Jorge Coelho (MG) • Adriano Damásio (RS).

Conselho de Ética: Ademar Fioranelli (SP) • Nicolau Balbino Filho (MG) • Oly Érico da Costa Fachin (RS).

Suplentes: Geraldo Mendonça (RJ) • Paulo de Siqueira Campos (PE) • Mário Pazutti Mezzari (RS).

Comissão do Pensamento Registral Imobiliário: Bruno José Berti Filho (SP) • Daniela Rosário Rodrigues (SP) • Diego Selhane Perez (SP) • Eduardo Sócrates Castanheira Sarmento Filho (RJ) • Emanuel Costa Santos (SP) • Francisco Ventura de Toledo (SP) • Fábio Ribeiro dos Santos (SP) • Henrique Ferraz de Mello (SP) • Luciano Dias Bicalho Camargos (MG) • Luiz Egon Richter (RS) • Marcos de Carvalho Balbino (MG) • Naila de Rezende Khouri (SP) • Priscila Corrêa Dias Mendes (SP) • Roberto Pereira (PE) • Rodrigo Alves dos Santos Betman (SP).

Grupo de revisores técnicos do Boletim Eletrônico: Francisco José Rezende dos Santos (MG) • Ricardo Basto da Costa Coelho (PR) • João Pedro Lamana Paiva (RS) • José Augusto Alves Pinto (PR) • Sérgio Busso (SP) • Eduardo Agostinho Arruda Augusto (SP) • Jordan Fabrício Martins (SP) • Maria do Carmo de Rezende Campos Couto (SP) • Luiz Egon Richter (RS) • José de Arimatéia Barbosa (MT) • Helvécio Duia Castello (ES) • Maria Aparecida Bianchin Pacheco (MT) • Ricardo Gonçalves (MA).



O passeio às piscinas de Pajuçara, Maceió/AL, é feito por meio de jangadas rústicas. A maré baixa favorece o traslado para o tesouro ecológico que fica a dois quilômetros da areia da praia. Os visitantes podem desfrutar dos aquários naturais que impressionam pelas águas claras repletas de peixes coloridos.