

# 31º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis



**Cuiabá • MT**  
**25 a 28 de julho de 2012**

## Editorial //



Caros amigos e leitores,

A capital do Mato Grosso tem o seu nome escrito na história dos encontros promovidos pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB). Foi em Cuiabá, no ano de 1987, que promovemos o nosso primeiro Encontro Regional, dando início a uma jornada que já soma 31 eventos. Oito anos depois, em 1995, retornamos à cidade para realizarmos o nosso 22ª *Encontro Nacional*.

Foi, portanto, com muita alegria que promovemos em Cuiabá o 31ª *Encontro Regional do IRIB*, tema da edição nº 346 do *Boletim do IRIB em Revista*. Com essa realização, atendemos não apenas à demanda dos registradores daquele Estado, mas também a uma solicitação da própria Corregedoria-Geral de Justiça. Pois, há alguns anos, quando promovemos um Regional em Campo Grande, o juiz auxiliar e presidente da Comissão de Assuntos Fundiários, dr. Lídio Modesto da Silva Filho, nos solicitou a realização deste Encontro. Cumprimos, assim, um compromisso assumido por nós.

Durante toda a preparação do 31ª *Encontro Regional* contamos com o apoio inestimável da Corregedoria-Geral de Justiça na pessoa do excelentíssimo corregedor-geral, desembargador Márcio Vidal, que foi um de nossos palestrantes. Pudemos presenciar no Mato Grosso o quão profícua pode ser a relação entre o Registro Imobiliário e o Judiciário. Esse Poder que nos fiscaliza é também o Poder que, de mãos dadas conosco, vem conferir segurança à propriedade imobiliária, aos negócios imobiliários. Foi com grata satisfação que constatamos o quanto a Corregedoria tem sido parceira dos nossos programas, dos nossos colegas no Estado do Mato Grosso.

Não posso deixar de agradecer, também, ao amplo apoio que recebemos da Associação dos Notários e Registradores do Estado do Mato Grosso. A então presidente da Anoreg/MT, Niuara Ribeiro Roberto Borges, se empenhou pessoalmente para que o encontro fosse divulgado entre os notários e registradores mato-grossenses. Estendo também o meu muito obrigado ao nosso vice-presidente para o Mato Grosso, Haroldo Canavarros Serra, e aos colegas José de Arimatéia Barbosa e Maria Aparecida Biachin Pacheco, grandes colaboradores do IRIB, que tanto se empenharam para o sucesso do 31ª *Encontro Regional*.

Essa edição reproduz a cobertura do evento e os artigos assinados pelos palestrantes e debatedores, que nos trouxeram seus conhecimentos sobre temas de grandes importância, tais como a regularização fundiária rural e urbana, as mudanças do novo Código Florestal, o Registro Eletrônico, a aquisição e o arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, entre outros. Com a BIR nº 346, divulgamos a todos os nossos associados os ensinamentos e as discussões ocorridas em Cuiabá, em um evento de altíssima qualidade, que contou com 165 participantes, vindos de 13 estados da Federação.

Boa leitura!  
Francisco José Rezende dos Santos  
Presidente do IRIB

# Expediente //



ISSN 1677-437X

*Boletim do IRIB em Revista*  
Edição 346  
São Paulo  
Dezembro/2012  
Foto capa: Chico Ferreira

## 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 Secretário:* Sérgio Busso (SP) • *Tesoureira-Geral:* Wanda Maria Oliveira Penna Antunes da Cruz (SP) • *1ª Tesoureiro:* Ari Álvares Pires Neto (MG) • *Diretor Social e de Eventos:* Jordan Fabricio Martins (SC) • *Diretor de Assistência aos Associados:* Antonio Carlos Carvalhaes (SP) • *Diretora Legislativa:* Léa Emilia 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:* Flauzolino 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) • *Exedito 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 Sarmiento 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:* Cicero 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).

*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:* Ademair 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).

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

## Presidente do IRIB

Francisco José Rezende dos Santos (presidenterezende@irib.org.br)

## Jornalista responsável

Andréa Vieira – Mtb 4.188

## Revisão ortográfica

Keila Mariana de A. Oliveira

## Textos

Tatielly Diniz

## Impressão e acabamento

Athalaia Gráfica e Editora

## Edição de arte

Raruti Comunicação e Design

## 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. 1.201/1.202 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](http://www.irib.org.br)

E-mails: [irib.brasilia@irib.org.br](mailto:irib.brasilia@irib.org.br) e [imprensa@irib.org.br](mailto:imprensa@irib.org.br)



Instituto de Registro  
Imobiliário do Brasil

# Sumário //

<b>Editorial</b> .....	1
<b>Especial</b>	
31º Encontro Regional reúne 165 participantes em Cuiabá .....	4
<b>Abertura</b>	
A fiscalização judiciária da atividade notarial e de registro Márcio Vidal.....	6
<b>Palestras</b>	
Palestra – Regularização fundiária de imóveis rurais Afonso Dalberto .....	14
Palestra – Regularização fundiária urbana – modalidades João Pedro Lamana Paiva .....	18
Palestra – Ações judiciais e políticas procedimentais para regularização fundiária em Mato Grosso Mateus Colpo .....	52
Palestra – O mosaico fundiário de Mato Grosso Rui Prado .....	54
Palestra – O novo Código Florestal e o Registro de Imóveis Maria Aparecida Bianchin Pacheco .....	56
Palestra – Aquisição de imóvel rural por estrangeiros Eduardo Sócrates Sarmento José de Arimatéia Barbosa .....	64
Palestra – O princípio da segurança jurídica e o Sistema Registral Imobiliário Francisco José Rezende dos Santos .....	74
Palestra – Registro eletrônico, Penhora on-line e Central de indisponibilidade Daniela Rosário Rodrigues .....	80
Palestra – Minha informação está segura? José Ivo Fernandes de Oliveira .....	86
<b>Opinião</b>	
Avaliação dos participantes do Encontro .....	92
<b>IRIB Responde</b>	
Seleção de perguntas e respostas sobre os temas do 31º Encontro Regional .....	94





Solenidade de abertura do 31º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis

## 31º Encontro Regional reúne 165 participantes em Cuiabá

Regularização fundiária, Código Florestal, registro eletrônico, segurança jurídica e aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros foram alguns dos temas debatidos



Presidente do IRIB, Francisco Rezende, durante solenidade de abertura

A capital de Mato Grosso, Cuiabá, recebeu o 31ª *Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis*, no período de 25 a 28 de julho de 2012, no auditório do Hotel Deville. O evento, promovido pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), reuniu 165 congressistas, entre autoridades, registradores de imóveis, notários, advogados e especialistas em Direito Registral Imobiliário.

Pela terceira vez, o IRIB realiza um evento em Cuiabá. O primeiro deles foi o Regional de 1987 e, em 1995, a capital mato-grossense recebia o *Encontro Nacional* do Instituto. O Encontro contou com o apoio da Associação de Notários e Registradores de Mato Grosso (Anoreg/MT) e da Corregedoria-Geral de Justiça de Mato Grosso.

Durante os quatro dias, foram discutidos temas como regularização fundiária de imóveis rurais, regularização fundiária urbana, ações judiciais e políticas procedimentais para regularização fundiária em Mato Grosso, aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, crédito rural, Código Florestal, registro eletrônico, segurança jurídica, entre outros.



O evento teve grande participação do público, e o auditório permaneceu lotado durante todos os dias. Além do estado anfitrião, estiveram presentes congressistas de Mato Grosso do Sul, Rondônia, Distrito Federal, Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins.

## Abertura

O presidente do IRIB, Francisco Rezende, comemorou os resultados obtidos. “O sucesso do evento foi inegável, tivemos uma plateia atenta todos os dias, inclusive no sábado de manhã, com o *Pinga-Fogo* aberto aos escreventes dos cartórios. Essa foi uma novidade do Encontro, pois entendemos que os funcionários dos cartórios devem ser capacitados e ter segurança na execução dos nossos atos”, disse Francisco Rezende.

O presidente do IRIB abordou, ainda, a importância dos Encontros IRIB para a valorização da atividade notarial e registral no País. “Estamos percorrendo todas as regiões brasileiras, discutindo com os oficiais de registro os principais problemas e desafios da atividade. Saímos de Cuiabá com o sentimento de dever cumprido, de que cada um pode contribuir com um pouquinho nessa grande construção que é o desenvolvimento do Brasil”. O presidente do IRIB afirmou, também, que o Direito Registral colabora, com certeza, para o crescimento da sociedade, haja vista a qualidade dos presentes no evento, dos diretores do Instituto e dos registrados do Estado do Mato Grosso.

Em seu pronunciamento, a presidente da Anoreg/MT, Niura Borges, ressaltou a importância do evento e destacou o valor da parceria estabelecida com o Judiciário. “Nós temos o prazer de integrar, juntamente com a Corregedoria-Geral, a Comissão de Assuntos Fundiários e de Registros Públicos, cujos estudos serão apresentados em palestras deste Encontro”.

O vice-presidente do IRIB para o Estado do Mato Grosso e registrador em Sorriso/MT, Haroldo Canavarros Serra, disse que o IRIB vem cumprindo a sua missão de difundir o Direito Registral, o estudo desse direito com todas as unidades da Federação. “Penso que, com os encontros descentralizados, todos ganham: a ciência registral imobiliária, os registradores, os demais profissionais da área jurídica, a sociedade”, apontou”, apontou. Haroldo Canavarros agradeceu a presença de todos os colegas não só do Mato Grosso, mas também dos colegas de outros estados, além de debatedores e palestrantes. ■

**Abertura //**



Corregedor-Geral de Justiça de Mato Grosso diz que em sistemas democráticos não existe exercício de certos poderes sem controle

## A fiscalização judiciária da atividade notarial e de registro

Orientação feita pelo juízo competente

// Márcio Vidal

*Desembargador do Tribunal de Justiça de Mato Grosso e corregedor-geral da Justiça de Mato Grosso. Formado em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso, mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Cursa, atualmente, doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais na Universidad del Museo Social Argentino (UMSA). Também é especialista em Direito Público pela Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro.*

## 1. Introdução

É com grata satisfação que participo do 31ª *Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil*, evento este organizado pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), que tem como integrantes profissionais comprometidos com o conhecimento e o labor prestado à sociedade brasileira.

Agradeço o convite de estar aqui na qualidade de corregedor-geral da Justiça do Estado de Mato Grosso, oportunidade que me tem proporcionado uma experiência singular com os notários e registradores deste Estado, experiência, por sinal, bastante interativa, diria mais, integrativa.

Meu propósito é procurar ser breve, pois, se não o for, penso que, talvez, ninguém me ouça.

O tema que me foi proposto – e não poderia ser diferente pelo cargo que atualmente exerço – é importante dentro do contexto institucional das atividades por tantos desempenhadas. É certo que todos têm direitos, mas, em contrapartida, também têm deveres. A atividade dos registradores e notariais traz-lhes, na outra ponta, a responsabilidade. Essa responsabilidade, em concreto, constitui pressuposto indispensável para fortalecer a confiança pública, garantida por controles sociais, políticos, administrativos etc., a serviço da democracia.

Tem-se, pois, que, em sistemas democráticos, não existe exercício de certos poderes sem controle. Aqui reside a questão reflexiva deste tema.

## 2. Breve visão prospectiva

O respeitado doutrinador belga Henri de Page, em seu *Traité Élémentaire de Droit Civil*, afirma que a história do Direito é, muitas vezes, tratada com um condescendente desdém por aqueles que entendem ocupar-se apenas do Direito Positivo. Constata-se, todavia, que a História é o ramo do conhecimento universal capaz de, muito mais do que a Lógica ou a Teoria, explicar o que são e por qual razão existem as instituições.

Na abordagem deste tema, verifica-se que a História permite compreender como o sistema cartorial se formou e se desenvolveu, no decurso dos séculos, e por qual razão ficaram seus serviços sob o controle das Corregedorias, na distribuição de responsabilidades, bem como isso evoluiu no transcorrer dos tempos.

Inicialmente e de pronto, é oportuno trazer à baila a origem da figura do corregedor no Brasil. Um breve volver às origens, em resgate prospectivo, é esclarecedor.

Como se sabe, historicamente, as Ordenações Afonsinas, Manuelinas e, por fim, as Filipinas constituíram o ordenamento jurídico do Brasil Colônia, do Brasil Reino Unido e do Brasil Império. Estas últimas, de 1603, chegaram a vigorar, inclusive no Brasil República, até o advento do Código Civil, de 1916.

Contemplavam, tais ordenações, a figura do “Regedor da Casa da Suplicação”, que, posteriormente, veio a corresponder ao cargo atual de corregedor-geral de Justiça.

Naquele ordenamento, o corregedor era o magistrado que representava a Coroa de Portugal e tinha a incumbência de investigar, fiscalizar, administrar os conselhos das comarcas e punir os magistrados e servidores que cometessem infrações funcionais. Além disso, possuía outras atribuições, tal como fiscalizar as eleições municipais.

Os atos dos corregedores são denominados de correição, ou seja, corrigir o que está errado. No Brasil contemporâneo, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman) reconhece a Corregedoria como órgão do Tribunal de Justiça, em seu art. 99, e determina que a lei fixe o número mínimo de visitas às comarcas pelo corregedor, em seu art. 105, entendendo, assim, a necessidade de seu deslocamento às comunidades.

Além de suas várias funções em torno das atividades judiciais – o que implica a responsabilidade sobre a atuação da Justiça e sobre o andamento dos processos no 1º Grau de Jurisdição, do ponto de vista da eficiência e da eficácia da prestação jurisdicional –, as Corregedorias fazem, ainda, o controle e a fiscalização sobre os cartórios extrajudiciais. Vê-se, assim, que as funções do corregedor são bastante amplas e complexas.

A velha ideia de que as Corregedorias eram tidas como órgãos, cuja função era eminentemente punitiva, vai-se desfazendo, ao longo dos anos, posto que, a cada dia, com a complexificação da sociedade moderna, cumpre-lhe, sobretudo, orientar, preventivamente, as atividades jurisdicionais de 1º Grau de Jurisdição, uma vez que as constantes transformações trazem sempre, em seu bojo, novas exigências que demandam permanente atualização das formas de atendimento e de resolução das questões submetidas ao Judiciário.

Retomando o curso de minhas palavras, vale recordar que, entre as missões atuais das Corregedorias, estão aquelas de fiscalizar e normatizar os procedimentos, fornecendo instrumento necessário para o desenvolvimento dos trabalhos dos juizes, dos servidores e dos cartórios. Dessa sorte, se pertinente foi trazer informações sobre a origem da correição e do cargo de corregedor, importa, também, saber como se originaram a dos notariais e a dos registradores, suas respectivas trajetórias e como se aproximaram suas atividades daquelas das Corregedorias.

Delimitar a configuração e as características primordiais das funções notariais e registrais é tarefa deveras difícil, porque a trajetória do notário e a do registrador confundem-se com a história da própria sociedade, na medida que não é produto da ciência jurídica nem do laboratório do Direito, mas surge na vida mesma e a seu serviço, como ocorre com todas as instituições cotidianas, e se adaptam, conforme as necessidades práticas existentes em cada época, variando de acordo com o lócus de atuação e os costumes de cada comunidade.

Não obstante, os estudiosos do tema traçam uma linha evolutiva da função e apontam a figura do *escriba* (que, na sociedade egípcia, era o agente responsável por perpetuar as transações da época) como o primeiro protótipo do notário atual.

Já, na Grécia, existiam oficiais públicos denominados *mnemons*, cuja função de lavrar os atos e os contratos privados guarda notável semelhança com a função notarial moderna. Além dos *mnemons*, havia, também, os *hieromnemos*, que tinham uma atividade assemelhada à de um arquivista. Ambos os agentes tinham a função genérica de testemunhar e memorizar os negócios realizados pelos particulares.

Na Roma antiga, os documentos eram aceitos pela *manufirmatio*, pela qual, depois da leitura feita pelo *notarius*, passava-se à mão pelo pergaminho, em sinal de sua aceitação. Os negócios realizavam-se em público para que as assembleias fossem o elemento vivo probante daquele ato.

Em Roma, houve, ainda, um tempo em que a palavra do cidadão fazia fé em juízo, mas, com a expansão do Império Romano, a conquista de novos territórios e, com ela, a mistura de culturas e de outros povos com a sociedade romana, não era mais possível, ou mesmo seguro do ponto de vista jurídico, contar com a boa-fé dos cidadãos.

Surgiram, então, as figuras dos *notarii*, *argentarii*, *tabularii* e os *tabelliones*.

Os *notarii* eram indivíduos que escreviam, utilizando-se de notas, que consistiam nas iniciais das palavras ou em abreviaturas, cujo significado era difundido na *praxe*. Não dispunham, contudo, de caráter público.

Por sua vez, os *argentarii* eram indivíduos que conseguiam dinheiro, por empréstimo, para particulares, lavrando o contrato de mútuo e registrando em livro próprio o nome e o cognome do devedor, bem como as condições entabuladas para a contratação do mútuo.

Os *tabularii* tinham a função de contador público, cabendo-lhes a direção do censo, a escrituração e a guarda de registros hipotecários, o registro das declarações de nascimento, a contadoria da administração pública, a feitura de inventários das coisas públicas e particulares, dentre outras. Este agente romano muito se assemelha aos atuais registradores civis das pessoas naturais e registradores de imóveis, já que estavam encarregados de registrar os nascimentos e as transações envolvendo o patrimônio, seja o público, seja o pertencente a entes privados.

Dentre todos estes agentes romanos, os que mais se assemelhavam ao notário de hoje eram os *tabelliones*, aos quais era atribuída a tarefa de formalizar os negócios jurídicos particulares e os testamentos.

O imperador bizantino Justiniano I, no século VI, deu início à transformação da atividade notarial, iniciativa que teve prosseguimento, um pouco mais tarde, entre os séculos IX e X, com o Imperador Leão VI, em algo que, por meio dos tempos, viria a ser o notariado como se conhece hoje.

Naquele momento, os *tabelliones* formaram uma corporação, cujo presidente era um *primicerius*, e, por este órgão colegiado, eram criados outros *tabelliones* de reputação ilibada e especialmente preparados para o bem dizer e o bem escrever.

Os *tabelliones*, que haviam sido solenemente designados para o exercício de sua atividade pelo *magister censualis* ou pelo prefeito, *prefectus urbis*, deveriam exercer sua atividade em lugar público.

Justiniano estabeleceu algumas medidas de ordem formal que deveriam ser respeitadas pelos tabeliães, para o exercício de sua atividade, como o papel no qual deveriam ser lavrados os instrumentos e os dados formais que neles deveriam constar, como data e local da lavratura.

Atentou ele para a necessidade de que os tabeliães detivessem conhecimento jurídico especializado para o exercício de sua atividade. Com base nisso, esse imperador instituiu a obrigatoriedade de que os notários fossem peritos em direito e, pressupondo que eles, de fato, tivessem o conhecimento necessário, delegou-lhes mais competências, como a de intervir nos inventários, na subscrição nas denúncias que visassem interromper a prescrição em caso de falta de magistrado no lugar, dentre outras.

Por sua vez, Leão VI deu ênfase ao fato de que o notário deveria ter conhecimento jurídico, além de dominar, com perícia, a escrita, devendo pautar sua conduta na probidade, ser pessoa de moral irretocável, prudente em todas as suas ações, judicioso, de boa e clara oratória e apto para manejar, de forma eficiente, seu conhecimento, para evitar sua indução a erro por fraudes de terceiros.

Mais tarde, no século XIII, na Itália, mais precisamente na Universidade de Bolonha, com a instituição de um curso especial, a arte notarial tomou um incremento tal, a ponto de os autores considerarem-na a pedra angular do ofício de notas do tipo latino, tendo-lhe acrescentado uma importante base científica, que, assim, passou a ser aprimorada cada vez mais, até tomar as feições exatas que hoje tem.

No Brasil, tem-se animado ideias como as de Justiniano, logicamente com os aperfeiçoamentos naturais da evolução jurídico-social, no sentido de delegar aos notários funções até então próprias de agente jurisdicional.

Não é demais ressaltar, contudo, que, dada sua condição de colônia de Portugal, as iniciativas nessa direção, no Brasil, tardaram a acontecer. Dessa sorte, o notariado brasileiro foi regulamentado por simples transplante da legislação por-

tuguesa, com os mesmos defeitos de uma instituição jurídica já ultrapassada, pois, na época colonial, o direito português emanava, quase todo, de ordenações editadas pelo rei de Portugal e, posteriormente, pelo da Espanha, com as ordenações Filipinas, que vigoraram em terras portuguesas, a partir de quando esteve Portugal sob o poder espanhol. De conseguinte, essas ordenações, como já frisei, passaram a vigorar também no Brasil, transformando-se na principal fonte do direito local, com vigência por longo período, mais precisamente até o início do século XX.

Não é, pois, de surpreender que o notariado brasileiro sofra grande influência portuguesa, visto que, no período histórico do descobrimento da América e do Brasil, o tabelião acompanhava as navegações, fazendo parte das armadas, tendo papel extremamente relevante no registro dos acontecimentos e, inclusive, do registro das formalidades oficiais de posse das terras descobertas.

O primeiro tabelião a pisar em solo brasileiro foi Pero Vaz de Caminha, português que narrou e documentou, minuciosamente, a descoberta e a posse da terra, com todos os seus atos oficiais.

Nesse trilhar, o direito português foi simplesmente trasladado para o Brasil, sendo aqui aplicado tal qual era em Portugal e, da mesma forma, deu-se a regulamentação do notariado brasileiro.

Proviam-se os cargos de tabelião por meio de nomeação real, sendo o beneficiado, por essa via, investido de direito vitalício. Dessa forma, por óbvio, não havia como exigir-se o preparo e a aptidão tão necessários para o exercício da função. Muitos

dos cargos podiam ser comprados ou adquiridos como recompensa oferecida pela Coroa.

Nesse mesmo período, o notariado europeu e o da América espanhola passaram por rígidas mudanças, o que lhes conferiu, até os dias atuais, o título de mais desenvolvido do mundo; no Brasil, contudo, tais modificações não se fizeram sentir, pois foi mantido o notariado ultrapassado, herdado de Portugal.

Em 11 de outubro de 1827, foi editada, já no Brasil Império, uma lei regulando o provimento dos ofícios da Justiça e da Fazenda. Dita lei proibiu que tais ofícios fossem transmitidos, a título de propriedade, mas que fossem conferidos, a título de serventia vitalícia, a pessoas dotadas de idoneidade para tanto e que servissem pessoalmente aos ofícios.

A referida lei, porém, pecou por não exigir formação jurídica dos aspirantes aos ofícios, ou sequer determinado tempo de prática na função, bem como por não instituir uma organização profissional corporativa. Sua existência teve pouca influência no tratamento jurídico do notariado, pois, até anos recentes, persistiu, embora de modo dissimulado, o regime de sucessão, a transmissão do cargo de pai para filho.

Assim, a legislação brasileira, por muito tempo, manteve-se estática, regida pelas ordenações importadas de Portugal, alheia às transformações e aos avanços mundiais, situação essa totalmente contrária à política peculiar ao Direito Notarial, que deve seguir os fatores sociopolíticos reinantes no Estado em cujo território se aplica.

Segundo Vidal, a Justiça é um vetor de desenvolvimento, por isso, não há alternativas a serem adotadas que não sejam a eficiência e a eficácia



Durante longo período, a política brasileira foi de profundo descaso para com a instituição notarial, que, em uma sociedade evoluída e bem organizada, tem vital importância. Esse descaso resultou da dependência imposta pelos portugueses e da ineficiência na formação e na prestação dos serviços.

Atualmente, o notário e o registrador pátrios são regidos pela Lei nº 8.935/1994, por força do que estabelece o art. 236 da Constituição da República de 1988.

Supletivamente, aplica-se à atividade notarial e à registral a Lei de Registros Públicos, no que a lei própria for omissa, além do Código Civil, que disciplina a prática de determinados atos, para os quais é da própria essência a intervenção notarial, além da legislação e normativas estaduais.

### 3. Distinção entre notário e registrador

#### Do Direito Positivo

##### Lei Federal nº 8.935, de 18 de novembro de 1994

[...]

Art. 3º Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro.

[...]

Art. 6º Aos notários compete:

I – formalizar juridicamente a vontade das partes;

II – intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo;

III – autenticar fatos.

[...]

Art. 12. Aos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas **competem** a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos, independentemente de prévia distribuição, mas sujeitos os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas.

A Leitura da Lei Federal nº 6.015/73 – Lei dos Registros Públicos – Complementa a Definição de Registrador

Art. 1º 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.

Nos meios notariais, tem-se que o **notário**, ou o **tabelião de notas**, é o profissional do Direito, dotado de fé pública, a quem o poder público delega o exercício da atividade notarial.

Cabe assinalar, por oportuno, que o notário do modelo latino, diferente daquele do modelo anglo-saxão, deve ser um profissional dotado de conhecimentos jurídicos, conselheiro independente e imparcial e que receba delegação da autoridade pública para conferir autenticidade aos documentos que redigem, como instrumentos de garantia da segurança jurídica e da liberdade contratual.

Atuam, portanto, de modo a garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. Agem, por assim dizer, preventivamente, desobstruindo o Judiciário do acúmulo de processos instaurados e no intuito de restabelecer a ordem jurídica do País, exercendo sua função como instrumento de pacificação social.

Registrar, por sua vez, significa o ato de consignar por escrito, lançar em livro especial. Registro Público representa, pois, instituição, repartição ou cartório, nos quais se realiza a inscrição ou a transcrição de atos, ou de fatos, títulos e documentos, para dar-lhes autenticidade e força para prevalecer contra terceiros. É o lançamento, por oficial, em livro especial, de determinadas ocorrências públicas ou particulares, conferindo publicidade ao ato ou ao fato a que se faz menção. É a busca pela autenticidade, segurança, eficácia dos atos jurídicos, pela justiça e pelo resguardo das pessoas de boa-fé.

Logo, oficial de registro, ou registrador, é o profissional que tem por atividade precípua constituir ou declarar o direito, na medida que confere publicidade *erga omnes* (ou seja, a todos indistintamente) da ocorrência de atos jurídicos, relevantes para a vida social, e das manifestações de vontade, atribuindo, conseqüentemente, segurança a essas relações, cuja comprovação poderá ser aferida.

Percebe-se, então, que as atividades notariais e de registro constituem importante instrumento de fé pública, instituído pelo Estado. É importante destacar que a atividade notarial está associada à evolução dos negócios e dos contratos, enquanto a atividade de registro complementa aquela, ao fundamentar-se na publicidade, dada a terceiros e ao Estado, dos fatos e atos da vida social, geradores de direitos e obrigações.

### 4. Do Direito Positivo acerca da fiscalização e orientação dos notários e dos registradores

A fonte primária do ordenamento jurídico – a Constituição Federal – estabelece, expressamente, em seu art. 236, § 1º,

que os serviços notariais e de registro serão fiscalizados pelo Poder Judiciário. Confira-se:

Art. 236 [...]

§ 1ª Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a **fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário** (Grifo nosso).

Por força do comando constitucional, o legislador ordinário federal editou a Lei nº 8.935/1994, que, dentre os seus vários dispositivos legais, estabelece:

**Art. 4º** Os serviços notariais e de registro serão prestados, de modo eficiente e adequado, **em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente**, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos.

[...]

## Capítulo VII

### Da Fiscalização pelo Poder Judiciário

**Art. 37** A fiscalização judiciária dos atos notariais e de registro, mencionados nos artigos 6º a 13, será exercida pelo juízo competente, assim definido na órbita estadual e do Distrito Federal, sempre que necessário, ou mediante representação de qualquer interessado, quando da inobservância de obrigação legal por parte de notário ou de oficial de registro, ou de seus prepostos.

Parágrafo único. Quando, em autos ou papéis de que conhecer, o Juiz verificar a existência de crime de ação pública, remeterá ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.

**Art. 38** O juízo competente zelará para que os serviços notariais e de registro sejam prestados com rapidez, qualidade satisfatória e de modo eficiente, podendo sugerir à autoridade competente a elaboração de planos de adequada e melhor prestação desses serviços, observados, também, critérios populacionais e sócio-econômicos, publicados regularmente pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Grifos nossos).

No âmbito estadual, a Lei nº 4.964/1985 – Código de Organização Judiciária do Estado de Mato Grosso – dispõe:

**Art. 52.** Aos Juízes de Direito, no exercício da Direção do Foro, compete privativamente:

XXXII – efetuar, de ofício ou por determinação do Corregedor-Geral, a correição nos serviços da Comarca, da qual remeterá relatório à Corregedoria, juntamente com os provimentos baixados depois de lavrar, no livro próprio, a súmula de suas observações, sem prejuízos das inspeções anuais que deverá realizar;

XXXIV – conhecer e decidir sobre a matéria prevista no inciso VII do artigo anterior;

Art. 51 Aos Juízes de Direito compete:

VII – resolver as dúvidas suscitadas pelos servidores da justiça, nas matérias referentes às suas atribuições, e tudo quanto disser respeito aos serviços dos registros públicos [...] (Grifo nosso).

Ainda no campo estadual, a Lei nº 6.940/1997, estabelece:

Art. 18 A competência para fiscalização administrativa dos serviços notariais e de registro é do Juízo da Direção do Foro da Comarca, sem prejuízo das atribuições do Corregedor-Geral da Justiça, nos termos do Artigo 38 da Lei nº 8.935/94.

Art. 19 A Corregedoria-Geral da Justiça, como órgão fiscalizador superior, deverá editar normas técnicas a serem observadas pelos titulares e seus prepostos, respeitada a independência funcional dos notários e registradores.

Por fim, na esfera da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Mato Grosso, a CNGC e a CNGCE regem, respectivamente:

### CNGC

#### Seção 2 – Da Função Correicional

1.2.1 – A atividade correicional será exercida pelo Corregedor-Geral da Justiça e nos limites da comarca, pelo respectivo Juiz, compreendendo a orientação, fiscalização e inspeção constante das Secretarias, serviços auxiliares, polícia judiciária e presídios.

### CNGCE

#### Seção 2 – Da Função Correicional e da Fiscalização Administrativa

1.2.1 – A atividade correicional será exercida pelo Corregedor-Geral da Justiça e nos limites da Comarca, pelo respectivo Juiz, compreendendo a orientação, fiscalização e inspeção constante das serventias.

Não se pode esquecer de que o Conselho Nacional de Justiça, por seu turno, com fulcro no art. 103-B, § 4º, inc. III, da Constituição Federal, detém competência para “receber e conhecer das reclamações contra [...] órgãos prestadores de

serviços notariais e de registro que atuem, por delegação do poder público, ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais”, cuja competência, aliás, é concorrente com a do judiciário local, como recentemente reconhecida pelo STF na ADI nº 4.638.

## 5. Do contexto-situacional do mundo contemporâneo e os fazeres jurídicos

O que se observa, de tudo que merece registro neste início do século XXI, é que a Justiça e sua evolução estão indissociavelmente ligadas às opções políticas de cada setor da sociedade e às formas pelas quais essas políticas são executadas. Dada cada nova situação, sua eficácia fica na dependência da opção política assumida, na expectativa de que ela cumpra seu desiderato, sendo atuante, célere e pronta.

Se não for assim, o que adiantará ter um crédito e exigi-lo em juízo se seu desfecho levar anos para que os devedores venham a pagá-lo? Ou, por outra: de pouco valerá existirem no ordenamento jurídico regras que disciplinem a fiscalidade da saúde e da higiene públicas, do meio ambiente, da comunicação social etc. se os infratores forem julgados anos depois – muitas vezes com os delitos já prescritos!

A Justiça é um vetor de desenvolvimento, por isso, não há alternativas a serem adotadas que não sejam a eficiência e a eficácia. Estas, por sua vez, devem ser compatíveis com as legítimas e inadiáveis interpelações do tempo histórico, para que, no amanhã, não sejam os membros do Judiciário responsabilizados por desídia, triste pecha da qual dificilmente se desvencilharão em seu julgamento pela história.

Um fator visualizado pela Corregedoria-Geral da Justiça de Mato Grosso é a importância da ciência e da tecnologia, porque não existe ação alguma, como função natural ou social, sem certa quantidade de conhecimento racional empírico do mundo físico e social.

Não se pode ignorar ou simplesmente dar pouca atenção à mudança no mundo, decorrente, fundamentalmente, da era da tecnologia e da informação.

A tecnologia tem importância, de fato, atualmente, cada vez mais, e os órgãos públicos, em geral, têm de perceber seus benefícios e deliberar por sua aplicação, na medida que se trata de consistente estratégia de desenvolvimento de que poderá lançar mão, utilizando-se dos meios científicos e tecnológicos.

Nesse enquadre, a tecnologia não é um fator exógeno que determina a evolução da sociedade, independentemente de sua formação histórica, social, política, cultural ou religiosa, mas uma ferramenta aliada que, sob determinada óptica, reduz o peso do trabalho físico, o tempo, propiciando, por essa via, maior eficiência ao serviço público.

É óbvio que a criação e o desenvolvimento de alternativas exigem

a habilidade humana. Sob esses olhares, a Corregedoria-Geral de Justiça de Mato Grosso, por seus técnicos e seus juízes auxiliares, tem buscado ferramentas que sejam efetivamente úteis à prestação dos serviços à sociedade.

## 6. Considerações finais

Os modelos de hoje certamente serão pobres aproximações para os métodos do futuro. No entanto, o trabalho das próximas gerações seria impossível sem os da geração atual, assim como estes teriam sido impossíveis sem os trabalhos anteriores. Por isso, é necessário ter clareza do que se passa na sociedade hodierna.

As práticas e as teorias a serem empregadas jamais serão a verdade final. Elas vão sempre evoluir e mudar, tornando-se progressivamente mais adequadas e mais eficientes, sem, contudo, atingir um estado final de perfeição.

Como os antepassados, os homens de hoje e os de amanhã buscarão sempre compreender o novo. E, a cada passo dessa busca sem fim, compreenderão um pouco mais sobre seus papéis na sociedade e no contexto a seu redor. Em graus diferentes, todos fazem parte dessa aventura, todos podem e devem compartilhar conhecimentos e ideias para edificar e reforçar as estruturas das instituições. É a persistência pelo fazer que inspira a criação.

## 7. Sugestões bibliográficas

A produção deste texto exigiu pesquisa e consulta a uma bibliografia bastante específica. Desse modo, deixo, a título de sugestão de leitura, a lista seguinte:

CAVALCANTI NETO, Clóvis Tenório. *A evolução histórica do Direito Notarial*. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18978>>.

FERNANDES, Márcio Silva. *A reforma do Poder Judiciário e a fiscalização dos serviços notariais e de registro*. Disponível em: <[http://www.recantodasletras.com.br/textos\\_juridicos/2335302](http://www.recantodasletras.com.br/textos_juridicos/2335302)>. Acesso em: 23 ago. de 2012.

GILISSEN, John. *Introdução histórica ao Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gubenkian, 1986.

SANDER, Tatiane. *A atividade notarial e sua regulamentação*. In: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=683>>. Acesso em: 23 ago. de 2012.

SIQUEIRA, Marli Aparecida e SIQUEIRA, Bruno Luiz Weiler. Tabeliães e oficiais de registro: da evolução histórica à responsabilidade civil e criminal. In: *Revista de Informação Legislativa*, nº 148, Brasília, out./dez., 2000. ■

**Apresentação da palestra disponível no endereço**

<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=14>







Presidente do Intermt, Afonso Dalberto, disse que o problema fundiário de Mato Grosso consiste em organizar todo o emaranhado do cadastro fundiário já existente

## Regularização fundiária de imóveis rurais

// Afonso Dalberto

*Bacharel em Direito pela Unic – Cuiabá/MT; é presidente do Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermt). Foi, ainda, superintendente regional da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab); diretor do Fundo Estadual de Educação (Seduc) e secretário-adjunto de obras públicas.*

A regularização fundiária rural, no Estado do Mato Grosso, é um assunto já exaurido. O Estado começou a sua ocupação, há centenas de anos, por meio da Colônia Portuguesa, na época das sesmarias. O Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat) fez um levantamento de 1.124 sesmarias, procedendo à digitalização de arquivos. Com relação ao restante das sesmarias, não foi possível fechar os perímetros, pois não se sabe onde começam ou terminam.

Temos documentos de 1740, 1640, 1650, 1820, todos arquivados no Intermat e, quando assumi a presidência do Instituto, muitos deles estavam se deteriorando. E, hoje, por meio da digitalização, estamos recuperando a memória fundiária do Estado. Trata-se de uma história muito bonita, mas muito problemática. Encontramos diversos problemas: titulação feita de forma aleatória, sem processos administrativos; livros que têm registro de títulos sem materialização de processos; títulos provisórios que foram levados a registro em cartórios. Enfim, temos uma grande miscelânea.

Por que eu afirmo que, na atual situação do Estado, a regularização fundiária é uma situação já exaurida? Porque não existe preocupação do Estado com relação a essa questão. Infelizmente, essa é a nossa realidade. São os produtores, os ocupantes ou os proprietários dos imóveis que buscam a solução do problema.

O Estado de Mato Grosso, na maioria dos casos, não notifica os ocupantes de terras devolutas para chamá-los à regularização. O próprio ocupante é quem o faz com o objetivo de regularizar suas áreas. Este é, portanto, um processo provocado pela sociedade. Quem traz isso ao Estado e faz o pagamento – inclusive na abertura do processo para pesquisar se o imóvel pode ou não ser titulado no nome da pessoa – é o proprietário rural. O Estado não vai atrás de terra devoluta para resolver o problema.

Quando provocado, o Estado regulariza as áreas devolutas, utilizando-se de dois instrumentos: a regularização de ocupação e a legitimação de posse.

A regularização de ocupação de áreas maiores que 100 hectares é onerosa. Nesse caso, ocorre a abertura do processo administrativo junto ao Intermat, com pagamento de taxa, apresentação de documentos e peças técnicas. Na sequência, são realizados os seguintes procedimentos: vistoria; notificação das instituições de interesse (cartórios, Secretaria do Patrimônio da União – SPU, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra e prefeituras); arrecadação da área; aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso; pagamento da pauta da terra; emissão do título.

A legitimação de posse tem processo idêntico, porém, com uma diferença: não existe a necessidade de pagamento, porque são áreas abaixo de 100 ha.

## 1. Organização do cadastro fundiário do estado

A regularização fundiária utilizando esses dois instrumentos é muito tranquila, e esse não é o problema do Estado de Mato Grosso. O problema fundiário de Mato Grosso é organizar todo o emaranhado do cadastro fundiário já existente, desde o tempo das sesmarias até os dias de hoje.

A atual situação fundiária desse Estado, portanto, advém de uma história repleta de choques de competências, com diversas regiões regularizadas por vários órgãos, autarquias e colonizadoras, resultando em uma miscelânea de títulos, sesmarias, glebas e áreas indígenas.

Ainda sobre a regularização fundiária, o Estado tem uma posição bastante interessante com relação àquelas áreas que foram tituladas. No passado, há 10/15 anos, foram emitidos títulos pelo Intermat, a exemplo a gleba Rio Branco, em Aripuanã, na região noroeste do Estado. O que aconteceu na época? Os produtores daquela região receberam o título há 15 anos, porém, o cartório registrador da época ficava em Cuiabá, o 6º Ofício. Não tinha asfalto nem condições de acesso. Qual era a condição real de que eles viessem de lá até Cuiabá – a 883 quilômetros de distância – para registrar um título? Nenhuma ou pouquíssima. Então, quando se fala em regularização fundiária, existem algumas coisas que devem ser observadas.

Somente com o georreferenciamento da área, certificação e, depois da criação da comarca de Aripuanã, com a instalação do cartório registrador é que foi resolvido o problema da regularização fundiária da gleba Rio Branco, porque o registro continuava em nome do Estado. Depois, com o advento do georreferenciamento e, automaticamente, com a obrigação da geocertificação, foi feita a conclusão da regularização fundiária.

O que eu sempre coloco e volto a dizer – e prometo não falar mais sobre regularização por meio de titularização – é que há um emaranhado de títulos existentes do Estado de Mato Grosso. Desde a época do Departamento de Terras e Colonização (DTC), os títulos eram emitidos de forma aleatória, por meio de glebas feitas por alguns engenheiros, pacote de título em branco lá em São Paulo ou em outras capitais, e feito sem saber qual era a realidade no campo.

Hoje, esse emaranhado de títulos, ou se encontram em deslocamentos absurdos, ou em sobreposições. Essa é a regularização fundiária com que temos de nos preocupar. É nessa tecla que estou batendo, como música de uma nota só; eu não falo em outra coisa. Precisamos encontrar solução para esse problema por meio de uma ação integrada da sociedade, do Tribunal de Justiça, dos registradores de imóveis, contanto, inclusive, com a participação da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso (Famato) e dos sindicatos.

A nossa preocupação no Intermat é organizar todo o emaranhado do cadastro fundiário existente no Estado. As terras devolutas nós já conseguimos identificar por meio da

digitalização. Hoje, sabemos onde há terra devoluta e onde não há no Mato Grosso. Antes, nós não sabíamos.

## 2. Georreferenciamento possibilitou verificar a questão dominial

A complexidade da situação do Cadastro de títulos primitivos do Estado de Mato Grosso veio à tona, com o advento da Lei nº 10.267 (Georreferenciamento), bem como com a Certidão de Legitimidade de Origem. Passou a ser possível verificar a questão dominial do imóvel, do constante no Cadastro Fundiário do Estado, confrontando a ocupação física de um imóvel “in loco”, que detém uma matrícula com origem no Estado.

O que acontece hoje? A Certidão de Legitimidade de Origem não é uma obrigatoriedade dos cartórios de Registro de Imóveis. E qual é o papel da certidão? É ter os dados da realidade do campo, da cadeia dominial e fazer o cruzamento com o cadastro Intermap. O que ocorre hoje: o Incra certifica as peças técnicas do georreferenciamento, vai ao cartório para registro, ou melhor, para averbação, e dá-se a sequência da necessidade que for do movimento cartorial.

Não se tem, em momento nenhum, a obrigatoriedade de saber se aquele movimento cartorial está acontecendo, se determinado domínio ou documento é daquele lugar. Passa-se o tempo e vem a disputa judicial pelo domínio da área. Então, somente nesse momento, é que o juiz da comarca vai tomar a atitude correta, que cabe a ele: solicitar a informação cadastral do Intermap sobre aquela situação, que era um fato já demonstrado no momento da certificação do georreferenciamento e não ocorreu. E por que não ocorre? Porque não há obrigatoriedade da certidão para fazer o estudo naquele momento necessário da situação entre domínio e ocupação.

A sobrecarga nas comarcas e no Intermap para resolver tal situação advém da necessidade de se fazer o estudo anteriormente. Esse estudo não resolve, mas demonstra a realidade que nós estamos vivendo diante desse emaranhado de títulos emitidos.

Isso ocorreu em função do quê? Os órgãos de terras, o DTC (que depois veio a ser o Intermap), o Incra, a Companhia de Desenvolvimento do Estado de Mato Grosso (Codemat) e as colonizadoras não possuíam uma base cartográfica única, nem mesmo trocavam informações entre si, por isso foram criadas diversas situações e problemáticas fundiárias no Estado. Assim, foram feitas titulações da época sem ter uma posição clara, sem conhecimento entre ambas as partes do que estavam fazendo. Um já tinha titulado e a outra parte interessada também tinha feito o mesmo sem ter estudo técnico dessa necessidade, do que estava acontecendo, se o imóvel já era titulado ou não.

Quando eu conheci o sistema de cadastro do Intermap – que era feito em cima de material empírico, de plantas em papel comum

ou em vegetal, desenhadas a lápis ou a nanquim –, aquilo me assustou profundamente pela total falta de exatidão. Tomamos a iniciativa de digitalizar todos os títulos, trazendo-os para um sistema único, que nos permite uma visão geral do Estado.

## 3. Digitalização da base cadastral do Intermap

A digitalização da base cadastral do Intermap vem demonstrar a realidade da titulação histórica do Estado de Mato Grosso, a fim de permitir segurança técnico-jurídica nas informações prestadas sobre o assunto.

A nossa intenção foi acabar com essas bases analógicas e é isso que nós estamos fazendo. E, hoje, graças a Deus, estamos prontos para identificar a realidade das terras devolutas; das terras públicas – que são as arrecadações do Estado e da União; a realidade das reservas indígenas, dos parques de reserva ambiental.

Com uma base confiável, o Estado de Mato Grosso pôde conhecer mais pontualmente os problemas de localização dos imóveis rurais “in loco” *versus* a localização cadastral dos títulos, que deram origem à documentação atual do imóvel, e realizar ações de reordenamento fundiário com segurança.

A regularização fundiária e a emissão de título são processos fáceis. O problema, na minha opinião, são os títulos deslocados ou sobrepostos e o absurdo dos absurdos que é a sobreposição de matrículas por existir terra devoluta e já constar matrícula daquela área com memorial.

A sobreposição de matrículas é uma questão que precisa ser trabalhada, do ponto de vista legislativo, além da retirada da guilhotina do pescoço dos registradores, dos técnicos e dos ordenadores de despesa do Intermap e tantos outros. Encontramos absurdos jurídicos como esses e não temos uma legislação que nos permita mudar essa situação.

## 4. Problemas fundiários mais frequentes

Hoje, no Intermap, enfrentamos diversos problemas quando da digitalização e da montagem da nossa base cadastral. Cito alguns deles, entre outros:

- sobreposição de títulos;
- deslocamentos de títulos;
- encadeamentos de títulos em blocos com vários pontos de amarração;
- títulos que não possuem elementos técnicos que permitam a restituição;
- títulos que não possuem confrontantes para encaixamentos;



- títulos que a descrição da poligonal não fecha;
- títulos que não constam dos livros de registros fundiários;
- títulos que constam dos livros de registros fundiários e não possuem processos administrativos;
- glebas arrecadadas pela União que não possuem posicionamento único, ou seja, arquivo digital disponibilizado, matrículas das glebas e mapas antigos da mesma gleba não coincidem na mesma localização;
- títulos provisórios que foram registrados em cartório.

Agora, como sair dessa situação em que nos encontramos? Esse é o desafio que temos e necessitamos encontrar uma solução. Volto à questão da Certidão de Legitimidade de Origem, que é um instituto o qual não necessita de movimentação cartorial. E, novamente, insisto na importância do georreferenciamento. O georreferenciamento salvou o Mato Grosso? É só fazer o georreferenciamento total, certificar, levar a registro e o assunto está encerrado? Não é apenas o *iceberg* da questão.

Volto a dizer que o georreferenciamento e a Certidão de Legitimidade de Origem trouxeram à tona a complexidade da situação fundiária em Mato Grosso. A questão é a seguinte: como confrontar dados matemáticos tão precisos, que o georreferenciamento traz hoje, com equipamentos modernos que resultam em coordenadas imutáveis com os dados matemáticos da época que eram obtidos com equipamentos rudimentares com relação aos de hoje e os dados matemáticos não muito precisos?

Entretanto o Incra, quando da Certificação do Imóvel Rural, não confere a questão da dominialidade do imóvel, no que tange à sua origem primitiva. E, pior, os cartórios estão registrando esses memoriais descritivos certificados pelo Incra sem, na maioria das vezes, solicitar a Certidão de Legitimidade de Origem.

Tal situação só terá um destino: "JUSTIÇA". Haverá inúmeros processos judiciais de ações reivindicatórias por questões dominiais, e, ao final, será solicitada pelo Juízo a Certidão de Legitimidade de Origem/Estudo Cadastral.

Por que não evitar esse transtorno a todos os envolvidos (proprietário, Incra, Cartórios, Justiça etc.) e averiguar a questão primitiva antes da certificação do Incra?

Sabemos que o assunto é complexo, porém temos de juntos encontrar um arcabouço jurídico para dirimir todas essas questões, por meio da criação de leis, decretos e normativas, a fim de dar sustentabilidade jurídica nas ações a serem tomadas.

Para isso, deverá haver uma ação conjunta entre:

- 1) Sociedade Civil;
- 2) Poder Executivo;
- 3) Poder Judiciário; e
- 4) Poder Legislativo.

Agradeço muito o convite que me foi feito. Coloco-me à disposição de todas as senhoras e senhores registradores e demais operadores do Direito Fundiário para que, dentro do que for possível, trabalharmos conjuntamente na busca de uma solução jurídica para esse emaranhado de situações que existe hoje no Estado de Mato Grosso. ■

**Apresentação da palestra disponível no endereço**

<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=14>





“A propriedade é, historicamente, um dos direitos mais fortemente tutelados pela sociedade humana”, disse Lamana Paiva

## Regularização fundiária urbana – modalidades

// João Pedro Lamana Paiva

*Registrador titular do Registro de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre (RS), 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, vice-presidente do IRIB pelo Rio Grande do Sul, 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.*

## 1. Problemática urbana e Sistema Registral

### Origem do problema urbano brasileiro da atualidade

População (1900): 17.438.434 habitantes

- 10% urbana;
- 90% rural.

População (2001): 169.799.170 habitantes

- 81% urbana;
- 19% rural.

### Causa: êxodo rural

População do Brasil (Censo 2010): 190.732.694 habitantes

- 84% urbana;
- 16% rural.

### Consequências do problema

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

### Situação grave das favelas

O censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelou que, em 2010, o Brasil contava com 6.329 favelas (chamadas de aglomerados subnormais) espalhadas por 323 municípios, deixando claro que o País pode até estar reduzindo a pobreza por meio de programas governamentais, mas está longe de terminar com esse problema. As favelas continuam fazendo parte do cenário urbano brasileiro, onde residem 3,2 milhões de famílias ou 11,4 milhões de pessoas e nelas não é só a questão urbanística que constitui problema.

### 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.

### Nosso Sistema Registral

Nosso Registro Imobiliário surgiu em 1864, sendo apenas **declarativo**.

Em 1889, surgiu nosso primeiro sistema **constitutivo**, o Torrens, que era, entretanto, **facultativo**.

A partir do Código Civil de 1916, o País adotou um Sistema Registral **MISTO** (constitutivo e declarativo) e **obrigatório**.

O atual Código Civil (2002) manteve esse último sistema.

### Finalidade do Sistema Registral

O atual Sistema Registral destina-se a:

- declarar direitos;
- modificar direitos;
- constituir direitos;
- extinguir direitos.

E, também, a gerar:

- publicidade;
- autenticidade;
- segurança; e
- eficácia jurídica.

### Importância do Sistema Registral

Percebe-se que as legislações deste novo século ressaltam a importância das atividades registras e notarias 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:

- 10.257/2001 (estatuto das cidades);
- 10.267/2001 (georreferenciamento);
- 10.931/2004 (retificação, patrimônio de afetação etc.);
- 11.382/2006 (averbação premonitória e outros institutos);
- 11.441/2007 (separação, div., inventário e partilha extrajudiciais);
- 11.481/2007 (regularização fundiária em Zeis);
- 11.790/2008 (registro tardio de nascimento);
- 11.977/2009 (regularização fundiária urbana);
- 12.010/2009 (alterações na legislação de adoção);
- 12.100/2009 (retificações no Registro Civil de Pessoas Naturais);
- 12.424/2011 (ampliação de usucapião extrajudicial);
- 12.651/2011 (novo Código Florestal);
- 12.683/2012 (comunicação de operações financeiras ao Coaf).

### Valorização do Sistema Registral

Essa valorização foi complementada com a reforma do Código de Processo Civil (Leis nº 11.382/2006 e nº 11.419/2006), a promulgação da Lei nº 11.481/2007, que trata da Regularização Fundiária para Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis).

A Lei nº 11.977/2009, alterada pela Lei nº 12.424/2011, acentuou a necessidade de diálogo entre os registradores/notários, operadores do Direito, entes públicos, Ministério Público e o Poder Judiciário, na busca de assegurar a efetividade da Justiça.

### Características das atividades registral e notarial

Como se sabe, o **notário** é o receptor da vontade das partes, na medida em que atua com imparcialidade, saneando, prevenindo litígio e provando os negócios jurídicos.

Já o **registrador** atua como se fosse um magistrado, em virtude de que somente a ele cabe exercer o princípio da qualificação do título a ser registrado, admitindo ou não o ingresso do documento no fôlio real. De tal forma, nenhuma máquina ou tecnologia o substituirá. Assim, estando o título em ordem, será procedido ao ato, o que gerará publicidade (ficção de conhecimento).

## 2. Função social da propriedade e direito à moradia

### A propriedade e sua função social

O direito de propriedade no Brasil é reconhecido como garantia constitucional, nos termos do art. 5º, inc. XXII, porque é por meio dele que o indivíduo pode estabelecer sua moradia, proteger sua família e exercer a plenitude de sua personalidade.

Assim, a Constituição também exige que a propriedade atenda à sua função social (art. 5º, inc. XXIII).

### Realizando a função social

Como nem todas as pessoas podem adquirir sua casa, a Lei está procurando resgatar a **igualdade material**, dando maior equilíbrio no contexto da sociedade, por meio da criação de mecanismos que reduzam as desigualdades sociais e econômicas da população e propiciem o acesso de todos à propriedade imobiliária.

Regularização fundiária, usucapião administrativa e isenções de emolumentos para a regularização da propriedade imóvel são alguns dos mecanismos legais já existentes.

### O direito à moradia

A Constituição de 1988 também elevou o **direito à moradia** a direito constitucional fundamental.

O art. 6º de nossa Lei Fundamental proclama a moradia como **direito social**, e os arts. 183 e 191 garantem **usucapião** urbana e rural, fundadas na posse para fins de moradia.

Entretanto, somente na atualidade têm surgido, no plano legal, dispositivos que possibilitam a plena realização desse direito constitucional, que estão promovendo uma verdadeira revolução no âmbito social.



“A participação do registrador de imóveis na regularização fundiária é de garantidor da segurança jurídica e de profissional do direito”, afirma Lamana Paiva

### 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 posse à propriedade

A formação do **título de propriedade** com fundamento na **posse** prolongada era realizada, tradicionalmente, no Brasil, somente por meio do **processo judicial de usucapião**.

Com o advento da Lei nº 11.977/2009, surgiu a possibilidade de **aquisição da propriedade imobiliária** (com a formação do respectivo **título**), em razão da **posse** prolongada, por **usucapião administrativa**, depois de realizado o processo de regularização fundiária.

### 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 a 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 são fundamentais para determinar o correto instrumento a ser aplicado.

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 coletiva; usucapião administrativa; regularização do parcelamento.

- regularização de área pública → concessão de direito à moradia; instituição de Zeis.

Nesse 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 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.

Figura 1: Principais operadores da regularização fundiária



#### Construção de um Estado democrático de direito

- Plenitude do exercício da cidadania.
- Dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, e art. 170, CF).
- Política urbana consistente (Lei nº 10.257/2001).
- Criação de mecanismos jurídicos.
- Ordenação e controle do uso do solo.
- Sistema registral eficaz.
- Participação dos registradores e dos notários no processo de regularização;
- Agilidade nos procedimentos de retificação de registro;
- Isenção de custas e emolumentos nos casos de regularização fundiária de interesse social, reconhecida pela Administração Pública.

#### Regularização fundiária – como implementar

Por iniciativa do Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística e Questões Fundiárias, do Ministério Público do Rio Grande do Sul, em parceria com agentes envolvidos na regularização, como o Município (Procuradoria) de Porto Alegre, o Colégio Registral do Rio Grande do Sul e o Poder Judiciário, foi editado um importante trabalho sobre a regularização fundiária, que visa a estimular o interesse dos poderes públicos responsáveis pelo direito à moradia.

#### A regularização fundiária inserida na ordem constitucional: regularizar, produzir e fiscalizar

O trabalho acima intitulado, de autoria da procuradora do Município de Porto Alegre, Vanêscia Buzelato Prestes, traz o tripé fundamental para que a regularização alcance seu objetivo, e está inserido na cartilha que será publicada em breve. Neste contexto, destaca a autora que:

Muitas são as motivações apontadas para introduzir a regularização fundiária como tarefa do Estado, a saber:

- (a) já estão consolidadas pelo tempo;
- (b) historicamente, as cidades não se preocuparam com espaços regulares para habitações populares;
- (c) por um longo tempo as políticas públicas de financiamento habitacional foram insuficientes para dar conta da necessidade mínima de produção habitacional regular para grande camada da população;
- (d) há direitos consagrados indicando a permanência das pessoas de forma regular nos locais habitados (princípio da segurança da posse presente na Agenda da ONU denominada Habitat, da qual o Brasil é signatário);
- (e) por um longo tempo, a legislação não reconhecia a possibilidade de atuar com padrões diferenciados para aqueles que precisam de tutela.

#### 4. A regularização fundiária de assentamentos urbanos

De acordo com a Lei nº 11.977/2009, alterada pela Lei nº 12.424/2011

#### A ideia de regularização fundiária

O conceito de **regularização fundiária** deve ser entendido como o PROCESSO SOCIAL-JURÍDICO-ECONÔMICO DE TRANSFORMAÇÃO, mediante a intervenção do poder público na propriedade privada ou pública em decorrência de evidente interesse social, a fim de legalizar a permanência de

possuidores em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, de forma a promover o direito social à moradia, à função social da propriedade e da cidade.

### O espaço urbano

O espaço urbano é constituído por uma paisagem fragmentada: de um lado, temos áreas formadas por empreendimentos vultosos, de grande infraestrutura (cidade formal); de outro, temos regiões que se caracterizam por aglomerados de pessoas (cidade informal – favela).

### Usucapião administrativa

**Usucapião administrativa**, instituto recente no ordenamento jurídico brasileiro, só pode ser operado, entretanto, no âmbito do processo de **regularização fundiária de interesse social**, disciplinado pela Lei nº 11.977/2009.

### A regularização fundiária e o “Minha Casa Minha Vida”

A Lei nº 11.977 instituiu não só a regularização fundiária, mas também o Programa “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV), do governo federal, que se destina ao custeio de moradia à população de baixa renda.

Segundo o art. 46 da Lei nº 11.977/2009, 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.

### Fixação do conceito

A regularização fundiária é um processo preocupado em **transformar** terra urbana em terra urbanizada. Não basta ocupar o meio urbano, mas sim **ordenar** e **dar infraestrutura** a essa ocupação territorial.

A **desapropriação** poderá ser utilizada como medida complementar necessária ao processo de urbanização para a integração de assentamentos irregulares à estrutura das cidades (abertura de ruas, obras de infraestrutura etc.).

### Pressuposto da regularização fundiária

O **pressuposto** para a realização do processo de **regularização fundiária de interesse social** é a existência de assentamentos irregulares (sem título de propriedade) ocupados por população de baixa renda e que o poder público tenha interesse em regularizar, ainda que sejam outros os legitimados a darem início ao processo (ver art. 50).

### Regularização

O procedimento de regularização deverá ter como alvo, desde sua instalação, o acesso de um **título** hábil ao Fólio Real. Dessa forma, os interessados devem se ater aos princípios registrares previstos na Lei dos Registros Públicos.

Em decorrência de diversos fatores como o **êxodo rural** e a **burocratização da legislação**, iniciados no Brasil na década de 1960, originou-se o que conhecemos por **propriedades informais**, cujo caráter nega ao seu titular um título causal que lhe assegure plenos direitos, assegurando as garantias e prerrogativas decorrentes do domínio regular.

Embora tais legislações apresentem benefícios, elas contribuíram para ocasionar irregularidades nos registros (matrículas com inúmeros registros de partes ideais etc.) e para afastar, dos Registros de Imóveis, proprietários interessados em parcelar seus imóveis. Viu-se, com isso, que o Direito não disciplinava corretamente o fato social.

### Conceito de “situação consolidada”

A Lei nº 11.977/2009, que estabelece no art. 47 o seguinte:

Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I – [...]

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.

### A regularização fundiária e o PMCMV

A Lei nº 11.977 instituiu, também, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que tem por finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (Lei nº 12.424/2011 e Decreto nº 7.499/2011).

Assim, a regularização fundiária está ligada a esse Programa porque viabiliza a titulação da propriedade imobiliária à

população pobre do País e isso vai possibilitar que sejam destinados recursos financeiros à construção de moradias nos terrenos regularizados, pois o alto custo da terra urbana é um dos grandes limitadores das ações do PMCMV.

### Beneficiários do PMCMV (Lei nº 12.424/2011)

Art. 3º Para a indicação dos beneficiários do PMCMV, deverão ser observados os seguintes requisitos:

I – comprovação de que o interessado integra família com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais);

II – faixas de renda definidas pelo Poder Executivo federal para cada uma das modalidades de operações;

III – prioridade de atendimento às famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas;

IV – prioridade de atendimento às famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e

V – prioridade de atendimento às famílias de que façam parte pessoas com deficiência.

### Novos conceitos trazidos pela Lei nº 12.424/2011

De acordo com o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 11.977, considera-se:

I – grupo familiar: unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos que contribuem para o seu rendimento ou têm suas despesas por ela atendidas e abrange todas as espécies reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, incluindo-se nestas a família unipessoal (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011);

II – imóvel novo: unidade habitacional com até 180 (cento e oitenta) dias de “habite-se”, ou documento equivalente, expedido pelo órgão público municipal competente ou, nos casos de prazo superior, que não tenha sido habitada ou alienada (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).

**Retomando:** Conceito de regularização fundiária (art. 46 da Lei nº 11.977/2009): **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.

**Em poucas palavras:** a regularização fundiária é um processo para transformar terra urbana em terra urbanizada.

A **desapropriação** poderá ser utilizada como medida complementar necessária ao processo de urbanização para a integração de assentamentos irregulares à estrutura das cidades (abertura de ruas, espaços necessários às obras de infraestrutura etc.).

### Abrangência (art. 47, VI)

A regularização fundiária de interesse social prevista pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, aplica-se a **assentamentos irregulares**, assim consideradas as ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em **áreas urbanas públicas ou privadas**, predominantemente utilizadas para fins de moradia.

### Espécies (art. 47, incs. VII e VIII)

A **regularização fundiária** pode ser de duas espécies, \* são elas:

**1) De interesse social:** regularização de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, 5 (cinco) anos (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011);

b) de imóveis situados em Zeis; ou

c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

**2) De interesse específico:** regularização fundiária na qual não está caracterizado o interesse social nos termos acima.

### Ocupações de baixa renda

Assim, para que seja possível a regularização fundiária de interesse social, na área a regularizar, devem predominar ocupações pertencentes a pessoas de baixa renda, podendo, inclusive, serem regularizados lotes de extensão superior a 250m<sup>2</sup> (a pequena extensão é característica dos imóveis da classe de menor renda), conforme autorizou a reforma introduzida pela Lei nº 12.424/2011.

Novidades da Lei nº 12.424/2011 (art. 47, inc. IX e §§)

IX – etapas da regularização fundiária: medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no art. 46 desta Lei, parcelamento da gleba em quadras, parcelamento das quadras em lotes, bem como trechos ou porções do assentamento irregular objeto de regularização (MP 514/2010).

IX – etapas da regularização fundiária: medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no art. 46 desta Lei, que envolvam a integridade ou trechos do assentamento irregular objeto de regularização (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).

§ 1º A demarcação urbanística e a legitimação de posse de que tratam os incisos III e IV deste artigo não implicam a alteração de domínio dos bens imóveis sobre os quais incidirem, o que somente se processará com a conversão da legitimação de posse em propriedade, nos termos do art. 60 desta Lei (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).

§ 2º Sem prejuízo de outros meios de prova, o prazo de que trata a alínea a do inciso VII poderá ser demonstrado por meio de fotos aéreas da ocupação ao longo do tempo exigido (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011).

### Legitimação (art. 50)

Estão legitimados a promover regularização fundiária:

- a União;
- os Estados e o Distrito Federal;
- os Municípios;
- os beneficiários, individual ou coletivamente;
- cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), outras associações civis com finalidade ligada ao desenvolvimento urbano ou à regularização fundiária.

Parágrafo único. Os legitimados previstos no caput poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive os atos de registro (Incluído pela Lei nº 12.424/2011).

### Projeto de Regularização Fundiária (art. 51, incs. I a V)

O projeto deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

- I – As áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações a relocar;
- 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 (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011).

V – As medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

### Redução do percentual de áreas (art. 52)

Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, 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.

### Prévia aprovação do projeto (art. 53)

A regularização fundiária depende de prévia análise e **aprovação**, pelo município, de um **projeto de regularização**.

Essa aprovação municipal corresponde ao **licenciamento ambiental** e **urbanístico** do projeto, desde que o Município tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

### O projeto de regularização de interesse social (art. 54)

O projeto deverá:

- considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos;
- identificar os lotes;
- identificar as vias de circulação;
- identificar as áreas destinadas a uso público.

§ 3º A regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente poderá ser admitida pelos Estados, na forma estabelecida nos §§ 1º e 2º deste artigo, na hipótese de o Município não ser competente para o licenciamento ambiental correspondente, **mantida a exigência de licenciamento urbanístico pelo Município** (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011) (Grifo nosso).

### Áreas de preservação (art. 54, § 1º)

O município poderá, por decisão motivada, admitir a **regularização fundiária de interesse social** em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

## Sistema viário e infraestrutura (art. 55)

Na regularização fundiária de interesse social, 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**, previstos no § 6º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ainda que promovida pelos próprios beneficiários, cooperativas habitacionais, fundações e outras organizações legitimadas.

## Obras de infraestrutura (art. 55)

A realização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis.

## Aplicação da legislação

Apesar da previsão de que o município é competente para **legislar sobre o procedimento** de regularização fundiária em seu território (art. 49), essa legislação pode ser **dispensável**, já que a própria Lei nº 11.977 regula amplamente esse procedimento. Tanto é assim que o parágrafo único do referido artigo dispõe que a falta da legislação municipal reguladora não impede a realização da regularização.

## Significado prático da regularização fundiária

Dessa forma, em termos práticos, realizar regularização fundiária é promover uma readequação do espaço urbano de modo a corrigir as distorções provocadas pelo crescimento desordenado das cidades. Assim, vai interferir no redesenho das vias de circulação, no redimensionamento do tamanho dos terrenos, na realocação de casas situadas em locais de risco, na reconstrução de moradias precárias e na implantação de uma estrutura mínima de serviços essenciais, tais como saneamento básico, iluminação, coleta de resíduos, segurança, posto de saúde, serviços postais etc. Vai interferir, também, na regularização jurídica das áreas resultantes do reordenamento urbano promovido.

## O registro de imóveis e a titulação

Assim, qualquer forma de regularização fundiária urbana que se pretenda realizar no País não poderá prescindir da necessária intervenção do Registro Imobiliário em cuja circunscrição territorial estiverem situados os imóveis que constituem seu objeto, pois por meio dele será possível a regularização jurídica compreendida no processo, já que é pelo Registro Imobiliário que se vai processar a adequada **titulação** da propriedade imobiliária até então mantida na informalidade. De acordo com nossa tradição jurídica, enquanto não se puder contar com esse elemento essencial – o título hábil ao pleno exercício devidamente registrado no competente Cartório de Registro de Imóveis – não se tem propriedade, mas mera posse.

## Papel do Registro de Imóveis na regularização fundiária

Daí, o papel fundamental do Registro Imobiliário para a profunda mudança que se pretende operar na reorganização do ambiente estrutural das cidades, conforme definiu a Constituição, o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) e toda a legislação recentemente editada (podendo ser citadas as Leis nº 11.124/2005, nº 11.481/2007, nº 11.888/2008 e nº 11.977/2009), que procuram materializar, nos planos ambiental, urbanístico, social e, especialmente, no plano jurídico, as profundas transformações reclamadas pelo grande projeto de reestruturação urbana de que necessita o Brasil.

## Vocação e importância do Registro de Imóveis

A vocação histórica do Registro Imobiliário é a de conferir **segurança jurídica** à fruição dos direitos imobiliários e à realização dos negócios que envolvam imóveis.

Daí a máxima popular “quem não registra não é dono!”, porque somente o Registro Imobiliário, na nossa tradição jurídica, está apto a conferir **certeza** acerca da propriedade imobiliária e aos demais direitos a ela conexos ou dela derivados.

Nesse sentido, o Registro Imobiliário constitui um verdadeiro imperativo de ordem social, já que a propriedade imobiliária vai-se consolidar em relação àquele que tiver o **título hábil** inscrito em seu nome no álbum imobiliário, com exclusão de qualquer outra pessoa.

## Regularização jurídica da propriedade

Ao Registro Imobiliário, nos processos de regularização fundiária de qualquer espécie, cabe, fundamentalmente, a regularização **jurídica** da propriedade imobiliária. E o que é muito importante salientar é que essa regularização jurídica se faz sem a necessidade de intervenção do aparelho jurisdicional do Estado, já que essa regularização, de acordo com os princípios que a orientam, privilegia as soluções que não impliquem o estabelecimento do litígio judicial ao dispor que deve ser observado o “estímulo à resolução extrajudicial de conflitos”, de acordo com as disposições do inc. IV do art. 48 da Lei nº 11.977/2009.

## O Registro de Imóveis e o poder público

Com isso, tem relevo, no processo de regularização fundiária, o binômio poder público/Registro Imobiliário. O primeiro adota as providências administrativas e operacionais para a intervenção na realidade concreta necessária à regularização da propriedade irregular e o segundo concretiza a regularização procedida, no plano jurídico, possibilitando a formação do direito à plena propriedade imobiliária.

O Registro Imobiliário, assim, tem um papel fundamental na realização da regularização fundiária, porque é o repositório

mais confiável de informações sobre a situação jurídica do imóvel e sobre os direitos a ele relacionados, inclusive os de garantia.

### Estabelecimento de um marco regulatório

A regularização fundiária de assentamentos urbanos, instituída em lei e definida nos termos do art. 46 da Lei nº 11.977/2009, significa a sinalização do momento em que chegamos a uma situação-limite, relativamente à qual está sendo fixado um “**marco regulatório**” no sentido de combater, tanto a realidade caótica em que se encontram as cidades brasileiras, quanto a situação caótica em que se encontram em relação à sua situação urbanística e ambiental, resultante de um processo social e político que determinou a migração massiva da população do campo para as cidades, as quais não estavam preparadas para suportar essa drástica mudança estrutural.

### As várias espécies de regularização fundiária

Para a regularização de imóveis no País, a legislação específica editada (especialmente a Lei nº 11.977/2009) instituiu várias espécies de regularização fundiária, pretendendo, com isso, obter um reordenamento do espaço territorial brasileiro, com ênfase especial na busca de melhorias para as condições ambientais do espaço urbano como medida fundamental à integração social e à salubridade da população. As espécies de regularização instituídas em lei são as seguintes:

a) a **regularização fundiária de interesse social**, que é a forma mais popular e talvez a mais revolucionária de nossa história, disciplinada pelos arts. 53 a 60-A da Lei nº 11.977/2009 (atualizada pela Medida Provisória nº 514/2010), destinando-se à regularização de imóveis urbanos, públicos ou privados, ocupados de forma consolidada e irreversível, por população de baixa renda, predominantemente para moradia;

b) a **regularização fundiária de interesse específico**, prevista pelos arts. 61 e 62 da Lei nº 11.977/2009, destinada à regularização de parcelamentos surgidos já sob a vigência da atual Lei de Loteamentos (Lei nº 6.766/1979), mas que permaneceram em situação de irregularidade quanto ao seu registro de parcelamento perante o Registro de Imóveis;

c) a **regularização fundiária inominada**, prevista pelo art. 71 da Lei nº 11.977/2009, sendo destinada à regularização de antigos loteamentos surgidos na vigência da legislação anterior à atual Lei de Loteamentos (Lei nº 6.766/1979);

d) a **regularização fundiária de interesse social em imóveis públicos**, autorizada pela Lei nº 11.481/2007, destinada à regularização de imóveis do patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos

Municípios quanto à sua ocupação por população de baixa renda para garantia do exercício do direito à moradia, por meio de concessões de uso especial para fins de moradia.

### Formas legais específicas para cada situação

Como podemos ver, foram definidos instrumentos específicos para a resolução de cada uma das diversas situações presentes no universo de realidades fundiárias urbanas encontráveis no País, cabendo aos promoventes dos processos de regularização a eleição do instrumento ou instrumentos adequados a cada situação particular. Não há uma receita pronta para o processo de regularização, dada a multifária de situações possíveis que podem, ainda, ser aperfeiçoadas e adquirir contornos ainda mais específicos por força de legislação municipal específica que pode vir a ser editada em decorrência da autorização instituída nos termos do art. 49 da Lei nº 11.977/2009.

### Ausência de instrumentos para regularização de imóveis rurais

No meio rural, por outro lado, a questão da regularização fundiária, além de significar o estabelecimento de garantia ao direito de moradia significa, também, a possibilidade de, por meio do trabalho na terra, serem produzidos alimentos para a subsistência das famílias e de ser gerada renda pela comercialização dos excedentes produzidos, sendo de fundamental importância para a melhoria das condições de vida dos agricultores e suas famílias.

Basta ver-se, nesse sentido, dentre as disposições relativas à política agrícola e fundiária, o que dispõe o art. 191 da Constituição de 1988 quanto a usucapião especial rural, que é o modo de aquisição originária da propriedade rural por aquele que tenha tornado a terra produtiva e esteja morando no local, desde que a área ocupada não tenha extensão superior a 50 hectares, como forma tradicional de promover regularização fundiária em nosso País.

Apesar disso, não surgiu, até o momento, instrumento legal específico para a promoção da regularização de imóveis rurais cuja ocupação esteja consolidada ou cujo parcelamento esteja em situação irregular.

### Pioneirismo gaúcho

Particularmente em relação à regularização fundiária rural, tem-se, desde o início da **década de 1980**, em prática, no Rio Grande do Sul, por exemplo, o denominado Projeto Gleba Legal, destinado a resolver o sério problema dos condomínios rurais pro diviso, nos quais há um **parcelamento de fato**, realizado geralmente de forma consensual entre os comunheiros, mas que permanece em situação irregular perante o Registro de Imóveis, já que o imóvel, apesar de “parcelado”, resta constituindo objeto de uma só matrícula e, como tal, insuscetível de **disponibilidade** pelo “proprietário” da parcela.

## Regularização de propriedades rurais e georreferenciamento

Essa situação com certeza vai-se ver pressionada, em breve, como decorrência da exigência do georreferenciamento posicional das propriedades rurais, que necessita ser certificado perante o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), conforme estabeleceu a Lei nº 10.267/2001 e sua regulamentação pelos Decretos nº 4.449/2002 e nº 5.570/2005 para todo o País.

### Dificuldades à vista

Assim, levando-se em consideração as dimensões continentais de nosso País e o predomínio das propriedades rurais em termos de extensão na distribuição territorial (estima-se que as cidades, na atualidade, não chegam a ocupar 10% do território nacional), pode-se avaliar que a regularização fundiária das propriedades rurais venha a revelar-se uma tarefa de Hércules, visando à promoção do devido parcelamento das propriedades e sua adequada titulação perante o Registro Imobiliário.

### Inovação frente às dificuldades

A regularização fundiária de interesse social foi o instituto jurídico mais inovador e revolucionário até então criado como instrumento de regularização imobiliária no País.

Visando a solucionar os graves problemas urbanísticos, ambientais e sociais a serem enfrentados no âmbito do reordenamento urbano das cidades brasileiras, essa modalidade de regularização fundiária teve o mérito de possibilitar uma harmonização entre ações dos órgãos do poder público, do Registro Imobiliário e das organizações representativas da sociedade civil para o êxito da regularização fundiária.

### Pressupostos

Assim, para que se dê início a um processo de regularização fundiária de interesse social, devem estar presentes três pressupostos mínimos.<sup>1</sup> São eles: a existência de assentamentos irregulares (não integrados à cidade, cujos ocupantes não possuam titulação da propriedade); que essa ocupação seja feita por população de baixa renda e que o poder público tenha interesse em regularizar o assentamento irregular (tanto por iniciativa sua, quanto mediante provocação de outro legitimado).

Essa expressão é naturalmente subjetiva e tem-se mantido assim, não só na Lei nº 11.977 como na legislação anterior e na própria Lei de Registros Públicos. Poder-se-ia lançar mão do estabelecido pelo § 6º do art. 3º da Lei nº 11.977, passando a considerar assim caracterizada a população cuja renda familiar apurada esteja abaixo do valor indicado no inc.

III do mencionado parágrafo, o que, entretanto, não constitui consenso na prática registral.

Não há parâmetro para avaliar a adequação da decisão do poder público, porque essa decisão tem sido eminentemente política, a qual decorre da iniciativa governamental, ou da mobilização das comunidades interessadas em exigir a adoção de medidas pelo poder público.

### Mudança na política urbanística

Verifica-se, dessa forma, que a regularização fundiária prevista na Lei nº 11.977/2009 constitui uma profunda mudança política no modo tradicional de administração urbanística das cidades brasileiras, que, em um passado recente, constituía na remoção (ou expulsão) dessas populações novamente para a periferia das grandes cidades (processo denominado de expansão centro-periferia), passando a adotar um modelo que busca fixar essas populações no local em que se deu a ocupação, proporcionando a introdução de infraestrutura básica e de sua inserção urbanística, ambiental e social ao contexto da cidade.

### A demarcação urbanística

De tal forma, a demarcação urbanística, que se caracteriza como um procedimento administrativo que envolve o poder público e o Registro de Imóveis e dispensa a atuação do Poder Judiciário,<sup>2</sup> vai-se materializar por meio da lavratura do **auto de demarcação** previsto no art. 56 da Lei nº 11.977/2009, pelo órgão do poder público que esteja promovendo a regularização fundiária de interesse social, “com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação”.

Esse auto de demarcação é um ato administrativo que basicamente proclama a intenção do poder público em realizar a regularização fundiária da área que é descrita e especificada no documento, juntando-se, em um só auto de folhas numeradas, todos os documentos determinados em lei.

1. PAIVA, João Pedro. *Procedimento de dúvida no registro de imóveis*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 293.

2. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Regularização fundiária – como implantar*. 1ª Ed. (Coord. Lisandra Demari). Porto Alegre: CEAFF-MPRS, 2011, p. 37.

### Modelo de auto de demarcação urbanística para regularização fundiária de assentamentos urbanos

O PREFEITO MUNICIPAL DE....., no uso das atribuições que lhe confere a Lei nº ..... de ..... de ..... (Lei Orgânica do Município) e considerando o que consta do expediente administrativo nº ....., da Secretaria Municipal de ....., FAZ SABER que o terreno urbano localizado no bairro..... (ou distrito ou denominação tradicional do lugar), neste Município, com área total de ..... m<sup>2</sup>, com as seguintes características, dimensões e confrontações..... (coordenadas georreferenciadas dos vértices, se for o caso) registradas no Registro de Imóveis do Município de ..... sob a matrícula número ..... (ou transcrição), em nome de ..... (referir os nomes das pessoas que constam no registro (se houver registro), FOI DEMARCADO pela equipe técnica da Secretaria de ..... deste Município, conforme planta, memorial descritivo, planta de sobreposição e certidão(ões) do Registro Imobiliário, que seguem anexos e integram o presente Auto de Demarcação para fins de REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, nos termos da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, da Lei Municipal nº ..... de ... de ..... de ..... e do Decreto nº ....., de ..... de ..... de ..... (referir, se existente, toda a legislação municipal que regulamentou o procedimento de regularização fundiária no Município).

Igualmente, foram NOTIFICADOS os órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados (União, Estados, Distrito Federal ou outro Município) para que se manifestassem no prazo de 30 (trinta) dias quanto às situações previstas nos incisos I, II e III do § 2º do art. 56 da Lei nº 11.977/2009, tendo havido as respectivas manifestações conforme documentos anexos de fl. \_\_\_\_ a \_\_\_\_.

Prefeitura Municipal de ..... em ..... de ..... de ...

ASSINATURA DO PREFEITO MUNICIPAL

(REGISTRE-SE, PUBLIQUE-SE ETC.)

### Documentos que instruem o auto

Os documentos que instruem o **auto de demarcação** são aqueles constantes dos incs. do § 1º do art. 56 da Lei nº 11.977/2009, com a redação dada pela Lei nº 12.424/2011 (resultante da conversão da Medida Provisória nº 514/2010):

I – planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transcrições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações mencionadas no inciso I do § 6º;

II – planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis e, quando possível, com a identificação das situações mencionadas no inciso I do § 6º; e

III – certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.

Também devem integrar esse auto as cópias das notificações – e respectivas respostas – enviadas aos órgãos de administração patrimonial dos demais entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para que se manifestassem no prazo de 30 dias, de acordo com a previsão do § 2º do art. 56:

- quanto à anuência ou oposição ao procedimento, na hipótese de a área a ser demarcada abranger imóvel público (inc. I do § 2º do art. 56);
- quanto aos limites definidos no auto de demarcação urbanística, na hipótese de a área a ser demarcada confrontar com imóvel público (inc. II do § 2º do art. 56); e
- se detêm a titularidade da área, na hipótese de inexistência de registro anterior ou de impossibilidade de identificação dos proprietários em razão de imprecisão dos registros existentes (inc. III do § 2º do art. 56).

### Notificação dos órgãos de controle do patrimônio público

Anteriormente à edição da Medida Provisória nº 514/2010 (convertida na Lei nº 12.424/2011), que acrescentou o referido § 2º ao art. 56 da Lei nº 11.977/2009, a providência de notificar os órgãos de controle patrimonial dos demais entes federados era obrigatória tão somente se a área demarcada abrangesse área de propriedade pública ou com ela confrontasse. Depois disso, essa notificação passou a ser **obrigatória em qualquer hipótese**, porque, mesmo no caso de inexistirem registros anteriores ou de existirem de forma imprecisa no Registro Imobiliário, poderão os entes públicos já ter adquirido a titularidade da área ou estarem na iminência dessa aquisição em razão de terem promovido sua discriminação e essas situações ainda não terem ingressado no álbum imobiliário.

**Modelo de notificação dos órgãos de gestão do patrimônio público, pelo promovente da regularização, para manifestação sobre a demarcação realizada (art. 56, § 2º)**

**Notificação**

**NOME DO ÓRGÃO NOTIFICADO:** SENHOR PROCURADOR-GERAL DO(A) .....(UNIÃO, ESTADO, DISTRITO FEDERAL, MUNICÍPIO) OU SENHOR DIRETOR-GERAL DO PATRIMÔNIO (DA UNIÃO, DO ESTADO OU DO MUNICÍPIO DE .....).

**ENDEREÇO (S):** RUA ..... Nº ....., BAIRRO ....., CEP..... MUNICÍPIO ..... ESTADO: .....

O prefeito municipal de ..... (ou representante do ente federado que está promovendo a regularização fundiária), no uso de suas atribuições e tendo em vista o que dispõe o parágrafo 2º do art. 56 da Lei nº 11.977/2009, NOTIFICA Vossa Senhoria (Excelência) de que o poder público municipal realizou a DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA, para fins de regularização fundiária de interesse social, da área situada no Bairro ....., neste Município, com as seguintes características (descrição completa do imóvel, confrontações, medidas etc.)....., a qual possui registro de titularidade da propriedade em seu nome, com registro no Serviço de Patrimônio Público ..... (ou no Ofício de Registro de Imóveis de ....., sob a matrícula nº .....), conforme cópia da certidão anexa (se for o caso) ou se a referida área demarcada confronta com área pública sob administração desse órgão de controle patrimonial do(a) ..... (nome do ente federado).

Fica Vossa Senhoria (Vossa Excelência), dessa forma, CIENTIFICADO de que dispõe do prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data do recebimento da presente NOTIFICAÇÃO, para MANIFESTAR-SE na forma do previsto pelo pelos incisos I, II e III do § 2º do art. 56 da Lei nº 11.977/2009, a este promovente da REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, representado pela Secretaria Municipal de ..... (ou outro órgão delegado), sito na Rua ..... nº..... Bairro ....., na cidade de ....., em horário de expediente, nos dias úteis, das ..... às .....h. A ausência de manifestação por parte desse órgão patrimonial, no prazo assinalado, implicará a continuidade do processo de demarcação urbanística, de acordo com o que autoriza o § 3º do art. 56 da Lei nº 11.977/2009.

Localidade, .....de .....de .....

Assinatura do prefeito municipal

(ou do representante de outro ente federado promovente da regularização fundiária)

**Consequências da notificação**

Se o ente público notificado comprovar a titularidade da área, deverá manifestar-se quanto à sua anuência ou oposição ao procedimento da regularização fundiária (§ 5º combinado com o § 2º, inc. I, do art. 56).

No caso de se tratar de área de domínio da União, manda a lei que seja aplicado o procedimento de regularização fundiária de interesse social em imóveis da União de que trata a Seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, inserida pela Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.

No caso de se tratar de área de domínio de Estados, Distrito Federal ou Municípios, será aplicada a sua respectiva legislação patrimonial, sendo importante observar que o art. 22 da Lei nº 11.481/2007 autoriza os demais entes federados a aplicarem o procedimento utilizado pela União (arts. 18-B a 18-F da Seção III-A do Decreto-Lei nº 9.760/1946)

às regularizações fundiárias de interesse social a serem promovidas nos imóveis de sua propriedade se a unidade federada não dispuser de legislação específica.

Prevê o § 3º do art. 56 da Lei nº 11.977/2009 que, na ausência de manifestação dos órgãos de controle patrimonial dos demais entes federados, no prazo de 30 dias, o poder público dará continuidade à demarcação urbanística. Não há previsão legal de qual procedimento deva ser adotado na hipótese de manifestação tardia ou intempestiva, o que sugere que o ente federado interessado deverá promover, se for esse o seu interesse preponderante na questão, a interditalização do procedimento de regularização fundiária por via judicial. Acreditamos, outrossim, que o silêncio, nessa hipótese, equivalerá a uma anuência tácita.

## Imóveis abrangíveis pela demarcação urbanística

O § 6º do art. 56 da Lei nº 11.977/2009, acrescido pela Lei nº 12.424/2011 (resultante da conversão da Medida Provisória nº 514/2010), esclareceu que o auto de demarcação urbanística poderá abranger parte ou totalidade de um ou mais imóveis que estejam sob domínio:

I – privado cujos proprietários não tenham sido identificados, em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;

II – privado registrados, ainda que de proprietários distintos; ou

III – público.

## Questão de constitucionalidade

Esse dispositivo legal põe em relevo uma importante questão de direito, uma vez que, culminando a regularização fundiária de interesse social na concessão de um título de propriedade fundado em usucapião especial urbana, instituída no art. 183 da Constituição, admitindo a Lei nº 11.977/2009 que isso possa ocorrer inclusive com imóveis pertencentes ao **domínio público**, verifica-se a necessidade de conciliar esse dispositivo com a disposição do § 3º do referido art. 183, que dispõe que **os imóveis públicos são insuscetíveis de aquisição por usucapião**.

## Áreas públicas e reordenação territorial

Há de se alertar, entretanto, que esses imóveis “públicos” referidos no inc. III do mencionado § 6º, passíveis de abrangência pelo auto de demarcação, podem não constituir glebas de terras públicas urbanas, mas bens tais como vias públicas, áreas verdes, áreas institucionais etc., previstas em projetos de parcelamento mal executados ou que, apesar de registrados, não tenham chegado a ser implantados, ou, ainda, tendo sido implantados, vieram a ser posteriormente ocupados de maneira irregular.

É especialmente em relação a estas últimas hipóteses que caberá a manifestação de **anuência** pelos entes públicos no sentido de que concordam com que os imóveis sejam abrangidos pela demarcação realizada, porque a regularização, afinal, destina-se a **reordenar** essas situações de fato e a compatibilizá-las com a estrutura da cidade. Dessa forma, se os imóveis públicos destinarem-se a áreas institucionais ou a equipamentos urbanos (postos de saúde, servidões administrativas etc.) haverá uma plena possibilidade de realocação dos espaços públicos a eles destinados.

## Regularização em imóveis públicos e oposição à regularização

Se os imóveis públicos destinarem-se, entretanto, ao uso privado por particulares, deve-se lançar mão da realização de **conces-**

**sões de uso** aos ocupantes, as quais se dão, invariavelmente, sob a forma de concessão do direito real de uso ou concessão especial para fins de moradia (MPRS, 2011, p. 34).

Nesse caso, portanto, o instrumento a ser utilizado será o da regularização fundiária de interesse social em imóveis públicos, regulada pelo procedimento instituído pela Lei nº 11.481/2007 ou pela legislação específica dos demais entes federados.

Pelo que se verifica do disposto no § 2º do art. 56 da Lei nº 11.977/2009, somente se houver manifestação no sentido de que o imóvel seja de interesse para a Administração Pública dos entes federados é que se justificará uma **oposição** à realização do procedimento de regularização fundiária, de tal forma que esse outro interesse administrativo alegado suplante o manifesto interesse social presente na regularização fundiária em marcha.

## Ousadia da legislação de regularização fundiária

De qualquer forma, a disciplina da regularização fundiária de interesse social, nos termos da Lei nº 11.977/2009, não deixou de ter sido politicamente ousada, no momento em que autorizou regras flexíveis para o dimensionamento de áreas institucionais, de vias públicas e da área mínima dos lotes a parcelar (art. 54 combinado com art. 52 da Lei nº 11.977/2009); para o uso de áreas de preservação permanente (§ 1º do art. 54) e para a realização das compensações urbanísticas e ambientais (inc. III do art. 51) necessárias à execução dos projetos, de modo a viabilizar uma reorganização urbana.

Uma vez realizada a demarcação urbanística é que entrará em cena o Registro Imobiliário, com seu papel relevante.

## Averbação do auto de demarcação

O órgão do poder público promovente da regularização deverá, a seguir, remeter a demarcação urbanística por ele realizada ao Registro de Imóveis, com **pedido de averbação** do respectivo auto, conforme dispõe o art. 57 da Lei nº 11.977/2009.

## Procedimento do RI para a averbação do auto de demarcação

Recebido o auto no Registro de Imóveis, deverá ser ele protocolado, dando-se início às buscas destinadas a identificar o(s) proprietário(s) da área a ser regularizada e as matrículas ou transcrições que a tenham por objeto.

Realizadas as buscas e identificado(s) o(s) proprietário(s) da(s) área(s) abrangida(s) pelo auto de demarcação, o oficial do Registro de Imóveis deverá notificá-lo(s) assim como os confrontantes, pessoalmente, por via postal com aviso de recebimento (AR), ou por meio do Registro de Títulos e Documentos da comarca de situação do imóvel ou de domicílio dos notificandos para que estes, querendo, apresentem, em 15 dias, impugnação ao pedido de averbação da demarcação.

### Modelo de notificação do proprietário e confrontantes

**NOME DO NOTIFICADO E QUALIFICAÇÃO:** FULANO DE TAL, nacionalidade, estado civil, filiação ..... e ..... , naturalidade ..... , data de nascimento em ...../...../....., RG nº ..... , CPF nº .....

**ENDEREÇO (S):** RUA ..... Nº ..... , BAIRRO ..... , CEP..... MUNICÍPIO ..... ESTADO: ..... (descrever o endereço constante do registro ou aqueles endereços apresentados por solicitação do promovente da Regularização Fundiária).

O oficial do Registro de Imóveis de ..... , no uso de suas atribuições e em vista do que dispõe o art. 57, § 1º da Lei nº 11.977/2009, NOTIFICA Vossa Senhoria de que o poder público municipal (ou outro ente federado promovente da regularização fundiária) realizou a DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA, para fins de regularização fundiária de interesse social, da área situada no Bairro ..... , neste município, com as seguintes características (descrição completa do imóvel, confrontações, medidas etc.)....., a qual possui registro de titularidade da propriedade inscrito em seu nome, neste Registro de Imóveis, sob a matrícula nº .....

Fica Vossa Senhoria, dessa forma, CIENTIFICADO de que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da data do recebimento da presente NOTIFICAÇÃO, poderá apresentar, neste Registro de Imóveis, sito na Rua ..... nº..... Bairro ..... , nesta cidade, nos dias úteis, no horário das ..... às .....h, **IMPUGNAÇÃO** ao pedido de averbação da demarcação urbanística realizada (pelo Município ou outro ente promotor do processo de Regularização Fundiária), conforme lhe é facultado pelo § 1º do art. 57 da Lei nº 11.977/2009.

Localidade, .....de .....de .....

Assinatura do Oficial do Registro de Imóveis

### Notificação editalícia

O poder público promovente da regularização deverá notificar, por **edital**, eventuais interessados, assim como o(s) proprietário(s) e os confrontantes da área demarcada que não forem localizados nos endereços disponíveis para a realização da notificação pessoal.

A notificação edital será realizada em **uma só oportunidade**,

após a realização das notificações pessoais ou da tentativa de realização da notificação pessoal que resultar infrutífera pela **não localização** do(s) proprietário(s) e confrontantes. Entretanto, ela **deverá ocorrer em qualquer hipótese**, ainda que para notificação apenas de eventuais interessados, diferentemente do que previa a Lei nº 11.977/2009 antes da alteração de seu texto pela Medida Provisória nº 514/2010, convertida na Lei nº 12.424/2011.

### Modelo da notificação editalícia

O oficial do Registro de Imóveis de ..... , no uso de suas atribuições e tendo em vista o que dispõe o art. 57, § 2º da Lei nº 11.977/2009, FAZ SABER aos notificados ..... e ..... (indicar os nomes e qualificações dos proprietários e confrontantes não encontrados nos respectivos endereços indicados para notificação pessoal) que o poder público Municipal (ou outro ente da federação que promove a regularização), realizou a DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA, para fins de regularização fundiária de interesse social, da área situada no Bairro ..... , neste Município, com as seguintes características (descrição completa do imóvel, confrontações, medidas, coordenadas georreferenciadas dos vértices etc.).

Dessa forma, ficam cientes OS ACIMA NOMINADOS E DEMAIS INTERESSADOS de que, no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da data de publicação do presente EDITAL DE NOTIFICAÇÃO poderão apresentar, neste Registro de Imóveis, sito na Rua ..... nº..... Bairro ..... , nesta cidade, nos dias úteis, no horário das ..... às .....h, **IMPUGNAÇÃO** ao pedido de averbação da demarcação urbanística realizada, conforme lhe é facultado pelo inciso III do § 3º do art. 57 da Lei nº 11.977/2009.

Localidade, .....de .....de .....

Assinatura do oficial do Registro de Imóveis

## Requisitos da notificação por edital

A notificação editalícia apresenta alguns **requisitos** para sua validade, nos termos do § 3º do art. 57. Primeiramente, a publicação deverá ocorrer no máximo em 60 dias, uma vez na imprensa oficial e uma vez em jornal de grande circulação local. O prazo de 60 dias deve ser contado a partir do recebimento da comunicação do Registro de Imóveis informando ao requerente da averbação de que os proprietários e confrontantes já foram pessoalmente notificados ou de que não foram localizados. O órgão de imprensa oficial a divulgar o edital deve pertencer ao ente federado que promove a regularização. O jornal onde deve ser publicado o edital não é necessariamente do local onde está ocorrendo o processo de regularização, mas deve nele ter grande circulação.

Em segundo lugar, o edital deve apresentar o resumo do auto de demarcação, com uma descrição que permita a identificação da área a demarcar e seu desenho simplificado. Em terceiro lugar, deve o texto fixar o prazo de 15 dias, contados da data da publicação, para a apresentação da impugnação à averbação da demarcação, perante o Registro de Imóveis.

De acordo com o § 4º do art. 57, se os prazos fixados decorrerem sem que ocorra apresentação de impugnação, a demarcação urbanística será averbada na(s) matrícula(s) alcançada(s) pela planta e memorial descritivo indicados no inc. I, do § 1º, do art. 56 da Lei nº 11.977/2009.

## Impugnação à averbação do auto de demarcação

Ocorrendo **impugnação** à averbação do auto de demarcação urbanística, o Registro de Imóveis deverá **notificar** o poder público promovente da regularização fundiária para que se manifeste dentro do prazo de 60 dias. O prazo começa a correr da data do efetivo recebimento da notificação pelo órgão notificado.

## Alternativas à impugnação do auto de demarcação

O poder público, por sua vez, poderá adotar qualquer medida que possa afastar a oposição manifestada pelo(s) proprietário(s) ou pelos confrontantes à regularização da área demarcada, inclusive **retificar o auto** de demarcação, de modo a agilizar da melhor forma o processo. Alguns autores entendem, inclusive, que o poder público pode **excluir integralmente**, do auto de demarcação, a área impugnada (SALLES, 2009), o que equivale, geralmente, a conferir maior celeridade ao ato de averbação do auto e ao prosseguimento das demais fases do procedimento, ainda que reste modificada a pretensão inspiradora inicial do projeto de regularização.

## Consequências da impugnação

A impugnação pode ser total ou parcial, quando se referir, respectivamente, à totalidade da área demarcada ou somente

a uma parcela desta (§ 8º do art. 57 da Lei nº 11.977/2009). Diz a lei que, se a impugnação for parcial, o procedimento poderá ter seguimento em relação à parcela não impugnada.

É importante alertar, nesse particular aspecto da impugnação parcial, que é praticamente impossível dar seguimento ao processo de regularização fundiária somente quanto à parcela não impugnada, porque não há como **cindir** o procedimento originário de averbação do auto de demarcação para que cada parte resultante da cisão tenha tramitação independente perante o Registro de Imóveis.

Nesse caso, o conveniente é aguardar a finalização da fase de impugnação, que se dará com a manifestação do oficial do Registro Imobiliário no sentido de que não foi possível o acordo ou de que este foi finalizado com êxito, para que, afinal, o auto de demarcação seja ou retificado parcialmente nos termos daquilo que resultou acordado ou retificado para excluir por inteira a parcela impugnada.

Surgindo **litigiosidade** nessa fase de impugnação, não cabe ao oficial do Registro Imobiliário solver o litígio, lançando decisão em sua instância administrativa, porque isso compete às vias ordinárias do Poder Judiciário (SALLES, 2009). Somente enquanto estiverem concordes os envolvidos poderá ser realizado **acordo** de natureza administrativa entre eles, nos autos do procedimento, mediado pelo oficial do Registro Imobiliário, o qual, resultando infrutífera a tentativa de acordo, determina o **encerramento** da demarcação urbanística relativamente à área objeto da impugnação (parágrafos 9º e 10 do art. 57 da Lei nº 11.977/2009).

Assim, sendo **total** a impugnação, se após a manifestação do poder público não restar consensualizado um acordo entre este e o impugnante, o auto de demarcação deverá ser **restituído**, pelo Registro de Imóveis, ao órgão do poder público promovente da regularização fundiária, informando de seu encerramento em razão da impugnação realizada.

Sendo **parcial** a impugnação, com ou sem acordo, o auto deverá retornar ao poder público para ser **retificado**, excluindo-se, por inteiro, a área impugnada ou ajustando-se o alcance da demarcação aos termos do acordo realizado.

## Providências após a fase de impugnação

Não tendo havido impugnação no prazo marcado ou tendo sido devidamente retificado após a impugnação e o acordo, o auto de demarcação será **averbado** na matrícula do(s) imóvel(is) abrangido(s) pelos limites topográficos e descritivos da demarcação. Não sendo matriculado o imóvel, tanto em razão de **inexistência** de qualquer registro quanto em razão de existir apenas **transcrição** imobiliária baseada no regime registral anterior à Lei nº 6.015/1973, caberá a **abertura de matrícula** para viabilizar a realização da averbação, como já salientado anteriormente.

Essa primeira matrícula é uma **matrícula geral** da área demarcada (que será originária às matrículas resultantes do parcelamento), na qual será feito o ato registral de **averbação** do auto de demarcação urbanística.

### Abertura de matrícula para o registro do auto

A Lei nº 11.977/2009, anteriormente à vigência da Lei nº 12.242/2011, pelo que dispunha o § 5º de seu art. 57, determinava, quanto à área demarcada pelo poder público para fins de regularização fundiária de interesse social, que, em “não havendo matrícula da qual a área seja objeto, esta deverá ser aberta com base na planta e no memorial indicados no inciso I do § 1º do art. 56”.

Essa disposição foi revogada pela Lei nº 12.424/2011 e acrescida ao texto da Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), na forma do **art. 288-A**. A providência é tecnicamente adequada ao procedimento, já que da natureza de nosso sistema registral imobiliário a abertura de matrícula a todo imóvel que venha a ser objeto de título a registrar (arts. 227 e 236 da Lei nº 6.015/1973) e, como é da essência do processo de regularização fundiária, como será possível realizar a inaugural **averbação do auto de demarcação** (e do registro do loteamento/desmembramento/fracionamento) sem que se tenha realizado a matrícula do imóvel demarcado?

#### Modelo de abertura de matrícula da área demarcada

LIVRO Nº 2 – REGISTRO GERAL

MATRÍCULA Nº.....

Localidade, .....de .....de .....

**IMÓVEL** – TERRENO URBANO de forma poligonal irregular, com área superficial de.....metros e .....decímetros quadrados (.....m<sup>2</sup>), com as seguintes dimensões e confrontações: ao NOROESTE, na extensão de ..... metros e .....decímetros (.....m), com o alinhamento da Rua .....; ao SULESTE, na extensão de ..... metros e .....decímetros (.....m); ao NORDESTE, na extensão de .....metros e .....decímetros com área pertencente ao Município e ao SUDOESTE, com o alinhamento da Avenida .....

#### PLANTA DE SITUAÇÃO (DESENHO RESUMIDO).

**QUARTEIRÃO** – O quarteirão é formado pelas Ruas ..... e....., Avenida ..... e Travessa .....  
**MATRÍCULA ABERTA EM VIRTUDE DE PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL**, nos termos do § 5º do art. 57 da Lei nº 11.977/2009, promovido pelo poder público municipal e/ou..... (outro legitimado), por não ter sido localizado proprietário e registro anterior do imóvel, conforme expediente administrativo número ....., da Prefeitura Municipal de ....., passado em .... de.....de....., devidamente arquivado nesta Serventia.

Registrador/Substituto: \_\_\_\_\_ (assinatura).

AV-1/..... em .../.../.....

(APÓS A ABERTURA DA MATRÍCULA, CONSIGNAR A **AVERBAÇÃO** DO AUTO DE DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA REALIZADO PELO PODER PÚBLICO (MUNICIPAL, ESTADUAL, FEDERAL), CONFORME MODELO APRESENTADO A SEGUIR).

#### Modelo de averbação do auto de demarcação

AV-.../....., em .../.../.....

#### TÍTULO – AUTO DE DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA

Nos termos do AUTO DE DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA, lavrado pelo Município de ....., em .../.../..... e assinado pelo Exmo. Senhor Prefeito Municipal ....., instruído com os documentos previstos no parágrafo 1º, incisos I, II e III do art. 56 da Lei nº 11.977/2009, fica constando que o imóvel objeto desta matrícula foi **demarcado** para fins de regularização fundiária de interesse social, de acordo com a referida Lei.

**PROTOCOLO** – Título apontado sob nº....., em .....

Localidade, .... de ..... de .....

Registrador/Substituto: \_\_\_\_\_ (assinatura).

## Parcelamento de solo e titulação da posse

Uma vez averbado o auto de demarcação na matrícula do imóvel, passa-se à execução do **projeto de regularização fundiária** (art. 51 da Lei nº 11.977/2009).

O parcelamento decorrente da execução do projeto deve ser, a seguir, submetido a **registro**, em obediência ao que dispõe o *caput* do art. 58 da Lei nº 11.977/2009.

Esse projeto deve ser aprovado pelo município, pois determina a realização do **parcelamento** de solo urbano, previsto para a gleba demarcada, no âmbito territorial do município onde está tendo lugar a regularização fundiária.

Esse ato de **registro de parcelamento** vai ser lançado na matrícula **geral** aberta para a gleba demarcada.

### Modelo de registro do parcelamento na matrícula da gleba

R.../....., em .../.../.....

**TÍTULO – REGISTRO DE PARCELAMENTO DE SOLO** – Nos termos do requerimento firmado pelo Município de ....., em .../.../....., através de seu Prefeito Municipal ....., instruído com o projeto previsto no art. 51 da Lei nº 11.977/2009, fica constando que o imóvel objeto desta matrícula foi regularizado/loteado/desmembrado, de acordo com o art. 58 da referida Lei, por se tratar de área de interesse social, da seguinte forma: .....m<sup>2</sup> destinados aos lotes; .....m<sup>2</sup> destinados ao sistema viário e .....m<sup>2</sup> destinado às áreas públicas. As demais condições constam do respectivo processo.

**PROTOCOLO** – Título apontado sob nº ....., em .../.../.....

Localidade, .... de ..... de .....

Registrador/Substituto: \_\_\_\_\_ (assinatura).

## Abertura de matrículas após o registro de parcelamento

Para o completo registro de parcelamento originado da execução do projeto de regularização, há necessidade, também, de **abertura** concomitante de **matrículas para todas as parcelas**

decorrentes do projeto, sejam elas destinadas aos lotes, ao sistema viário ou às áreas públicas, nelas lançando-se o respectivo ato de registro de parcelamento.

### Modelo de abertura de matrículas dos lotes

REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE .....

LIVRO Nº 2 – REGISTRO GERAL MATRÍCULA Nº.....

Localidade, ....de .....de .....

**IMÓVEL** – LOTE URBANO sob número....., da quadra.....do setor .....do mapeamento geral no denominado “.....”, de forma retangular, com área superficial de.....metros e .....decímetros quadrados (.....m<sup>2</sup>), situado na Rua....., lado....., Bairro ....., nesta cidade, distando, a face nordeste, .....metros da esquina da Rua ....., com as seguintes dimensões e confrontações: ao NOROESTE, na extensão de .....metros e .....decímetros (.....m), com o alinhamento da Rua .....; ao SULESTE, na extensão de ..... metros e .....decímetros (.....m) confrontando com imóvel pertencentes a .....; ao NORDESTE, na extensão de .....metros e .....decímetros com o lote número..... e ao SUDOESTE, com o alinhamento da Avenida .....

**PLANTA DE SITUAÇÃO (DESENHO RESUMIDO).**

QUARTEIRÃO – O quarteirão é formado pelas Ruas ..... e....., Avenida ..... e Travessa .....

MATRÍCULA ABERTA EM VIRTUDE DE PARCELAMENTO DO SOLO RESULTANTE DA EXECUÇÃO DE PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL, originada do R-.../..... (matrícula-mãe), nos termos do art. 58 da Lei nº 11.977/2009, promovido pelo Poder Público Municipal e/ou..... (outro legitimado), conforme expediente administrativo número ....., passado em ....de.....de....., devidamente arquivado nesta Serventia.

Registrador/Substituto \_\_\_\_\_ (assinatura).

**Modelo de abertura de matrícula (para áreas públicas originadas do parcelamento)**

REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE .....

LIVRO Nº 2 – REGISTRO GERAL                      **MATRÍCULA Nº.....**

Localidade, ....de .....de .....

IMÓVEL – ÁREA PÚBLICA. Terreno urbano de formato poligonal irregular, com área superficial de.....metros e ..... decímetros quadrados (.....m<sup>2</sup>), situado na Rua....., lado....., Bairro ....., nesta cidade, distando, a face nordeste, .....metros da esquina da Rua ....., com as seguintes dimensões e confrontações: ao NOROESTE, na extensão de .....metros e .....decímetros (.....m), com o alinhamento da Rua .....; ao SULESTE, na extensão de ..... metros e ....decímetros (.....m) com terras pertencentes a .....; ao NORDESTE, na extensão de .....metros e .....decímetros com o alinhamento da Avenida ..... e ao SUDOESTE, com o alinhamento da Avenida ....., destinado à área verde de preservação permanente.

PROPRIETÁRIO: Município de .....(qualificação).....

PLANTA DE SITUAÇÃO (DESENHO RESUMIDO).

MATRÍCULA ABERTA EM VIRTUDE DE PARCELAMENTO DO SOLO RESULTANTE DA EXECUÇÃO DE PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL, originada no R-.../..... (matrícula-mãe) nos termos do art. 67 da Lei nº 11.977/2009, promovido pelo poder público municipal e/ou..... (outro legitimado), conforme expediente administrativo número ....., passado em ....de.....de....., devidamente arquivado nesta Serventia.

Localidade, ..../..../.....

Registrador/Substituto \_\_\_\_\_ (Assinatura).

AV-1/..... (AV-um/.....) em ..../..../.....

DESTINAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA – Em conformidade com o art. 67 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, fica constando que o imóvel objeto desta matrícula destina-se a uso público como praça (largo, área institucional, equipamento urbano etc.), bem público de uso comum do povo, de acordo com o inc. I do art. 99 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002).

PROTOCOLO – Título apontado sob nº ..... em ..../..../.....

Localidade ...../...../.....

Registrador e/ou Substituto \_\_\_\_\_ (assinatura).

Emolumentos – Gratuito.

**Modelo de abertura de matrícula (para vias públicas originadas do parcelamento)**

REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE .....

LIVRO Nº 2 – REGISTRO GERAL

MATRÍCULA Nº.....

Localidade, .....de .....de .....

IMÓVEL – AVENIDA ..... Terreno urbano localizado no setor.....do mapeamento geral, de forma regular, com área superficial de.....m<sup>2</sup>, Bairro ....., nesta cidade, com as seguintes dimensões e confrontações: .....  
 .....(descrever completamente o imóvel). (Seguem as descrições das demais vias públicas abertas em razão do projeto de parcelamento de solo) .....

PROPRIETÁRIO: Município de .....(qualificação).....

PLANTA DE SITUAÇÃO (DESENHO RESUMIDO).

MATRÍCULA ABERTA EM VIRTUDE DE PARCELAMENTO DO SOLO RESULTANTE DA EXECUÇÃO DE PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL, originada do R-..../..... (matrícula-mãe), nos termos do art. 67 da Lei nº 11.977/2009, promovido pelo poder público municipal e/ou..... (outro legitimado), conforme expediente administrativo número ....., passado em ....de.....de....., devidamente arquivado nesta Serventia. PROTOCOLO – Título apontado sob o número ..... em ..../...../.....

Localidade, ...../...../.....

Registrador/Substituto \_\_\_\_\_ (assinatura).

AV-1/..... (AV-um/.....) em ..../...../.....

DESTINAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA – Em conformidade com o art. 67 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, fica constando que o imóvel objeto desta matrícula destina-se a uso público como via de circulação, bem público de uso comum do povo, de acordo com o inc. I do art. 99 do Código Civil (Lei nº 10.406/2002).

PROTOCOLO – Título apontado sob o número ..... em ..../...../.....

Localidade, ...../...../.....

Registrador e/ou Substituto: \_\_\_\_\_ (assinatura).

Emolumentos – gratuito.

**Titulação da posse**

Depois de realizado o registro de parcelamento, prevê o § 1º do art. 58 da Lei nº 11.977/2009 que o poder público promovente da regularização conceda, aos ocupantes cadastrados, o

competente **título de legitimação de posse** que, depois de registrado, confere, em favor do detentor da posse direta sobre o imóvel parcelado, o direito de moradia.

### Modelo de título de legitimação de posse

O PREFEITO MUNICIPAL DE ....., tendo em vista o procedimento de Regularização Fundiária de Interesse Social de que trata o expediente administrativo nº....., da Secretaria Municipal de....., CONCEDE o presente **TÍTULO DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE** do imóvel situado neste município na Rua..... (descrever e caracterizar o imóvel), conforme matrícula nº..... do Registro de Imóveis desta Comarca a FULANA(O) DE TAL, nacionalidade, profissão, RG, CPF, estado civil (e demais dados de qualificação) da(s) pessoa(s) titulada(s), na condição de detentor(a) da posse direta, o DIREITO DE MORADIA sobre o referido imóvel, nos termos do art. 59 da Lei nº 11.977/2009.

Localidade, ..... de ..... de .....

ASSINATURA DO PREFEITO MUNICIPAL.

(Publicado no Diário Oficial de.....)

### Modelo de registro de legitimação de posse

R.../....., em .../.../.....

#### TÍTULO – LEGITIMAÇÃO DE POSSE

Nos termos do instrumento particular de legitimação de posse firmado em ..... pelo município de ....., através de seu Prefeito Municipal ....., fica constando que, de acordo com o art. 59 da Lei nº 11.977/2009, foram legitimados na posse do imóvel objeto desta matrícula FULANA DE TAL, do lar, com RG nº ..... e seu esposo BELTRANO DE TAL, pedreiro, com RG ....., conferindo-lhes o DIREITO DE MORADIA.

**PROTOCOLO** – Título apontado sob nº ..... em .../.../..... (Localidade)....., em.../.../.....

Registrador/Substituto: \_\_\_\_\_ (assinatura).

## Direito de moradia

Esse **direito de moradia** conferido pelo **título de legitimação de posse**, entretanto, não tem natureza de **direito real**, diferentemente do que ocorre com o instituto da **concessão de uso especial para fins de moradia**, decorrente de regularização fundiária de interesse social em imóveis da União ou de outros entes federados (art. 22-A da Lei nº 9.636/1998), porque somente esta última, que também é baseada em título outorgado pelo poder público, foi guindada àquela condição, nos termos do art. 1.225, XI, do Código Civil, depois da alteração promovida pela Lei nº 11.481/2007.

### Posse: título precário

O título de legitimação de posse é um **título precário**, que só materializa o **fato da posse**, em relação ao titular do domínio útil, marcando o momento a partir do qual começa a contagem do prazo constitucional de posse *ad usucapionem* a ser integralizado pelo possuidor (conforme exige o art. 183 da Constituição da República) para que se dê sua posterior **conversão** em título de **propriedade**.

A outorga do título pode marcar, também, o momento a partir do qual é possível contar **retroativamente** a posse *ad usucapionem* exercida anteriormente pelo possuidor, já que o *caput* do art. 60 da Lei nº 11.977/2009 assegura não ficarem prejudicados os direitos decorrentes da posse exercida anteriormente à concessão do título de legitimação de posse.

### Requisitos para a legitimação de posse

A legitimação de posse é concedida aos moradores cadastrados pelo poder público no âmbito de seu projeto de regularização fundiária desde que, nos termos do parágrafo único do art. 59 da Lei nº 11.977/2009:

- I – não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural;
- II – não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente.

(Obs.: a Lei nº 12.424/2011 revogou o inc. III deste artigo, que **limitava a extensão dos lotes ou fração ideal a 250m<sup>2</sup>**, podendo atualmente serem titulados possuidores de imóveis com maior extensão).

### Novidades quanto à legitimação de posse

Relativamente à legitimação de posse, há duas novidades trazidas pela Lei nº 12.424/2011: a primeira é a previsão de não concessão de legitimação de posse aos ocupantes a serem **realocados** em razão da execução do projeto de regularização fundiária de interesse social, devendo o poder público assegurar-lhes o direito à moradia na forma estabelecida pelo § 3º, acrescentado ao art. 57.

A outra novidade, trazida pelo art. 60-A, é a possibilidade de o poder público **extinguir** o título de legitimação de posse emitido quando constatado que o beneficiário não está na posse do imóvel e não houve registro de cessão de posse. Terá lugar após procedimento que garanta ampla defesa, operando-se a extinção, no Registro de Imóveis, mediante **cancelamento do título**, por averbação, nos termos do art. 250, III, combinado com o novo n. 27 do inc. II do art. 167 da Lei nº 6.015/1973.

### A questão da cessão de posse

A **titulação da posse** é uma novidade introduzida no direito brasileiro por meio da **legitimação de posse** estabelecida em lei.

Sabe-se que a **posse** é passível de **cessão** e, no novo art. 60-A, essa possibilidade é plenamente reconhecida. Entretanto, fica a questão: como se dará o **registro** da cessão de posse referido pela lei?

### Da posse à propriedade: usucapião extrajudicial

O momento final do processo de regularização fundiária de interesse social é marcado pela **conversão** do título de posse em título de propriedade, significando a instituição legal de **usucapião extrajudicial** em nosso País, com base na Constituição e no Código Civil, o que representa a materialização, por via administrativa, do mais tradicional modo de aquisição da propriedade em razão da posse prolongada. Essa modalidade, inicialmente, limitava a extensão dos lotes a 250m<sup>2</sup>.

As modificações introduzidas pela Lei nº 12.424/2011, entretanto, passaram a permitir usucapião administrativa também em relação a lotes com **extensão maior do que 250m<sup>2</sup>**, devendo observar, porém, os prazos de usucapião ordinária e extraordinária previstos, respectivamente, no parágrafo único do art. 1.242 do CC (5 anos) e no parágrafo único do art. 1.238 do CC (10 anos), por serem as hipóteses legais fundadas em **moradia**.

Assim, o art. 60, *caput*, e o § 3º da Lei nº 11.977/2009 autorizam que o possuidor do título de legitimação de posse, **após cinco ou dez anos** do respectivo registro, requeira ao oficial do Registro de Imóveis a **conversão** do título de legitimação em título de propriedade do imóvel regularizado.

### Questão do cômputo da posse retroativa em usucapião

Apesar de entendermos ser possível **antecipar esse pedido** de conversão demonstrando o requerente que a posse anterior já era exercida nos termos exigidos pela Constituição, avaliamos que a tendência predominante será a de que os beneficiários da regularização fundiária **aguardem a fluência do prazo** de cinco anos.

Essa afirmação leva em conta a maior dificuldade de realização de uma prova segura da posse retroativa em razão da carga de subjetividade presente nessa situação de fato. Especialmente quando se tratar de demonstrar que o requerente utilizava o imóvel para sua moradia ou de sua família, por exemplo, isso implicará a necessidade de realização de uma verdadeira “audiência de justificação de posse”, fase tradicional e característica da estrutura do procedimento adotado em sede de processo judicial de usucapião, o que significaria um retrocesso procedimental, já que um dos princípios basilares da regularização fundiária é estimular a resolução extrajudicial de conflitos (inc. IV do art. 48 da Lei nº 11.977/2009). Nesses termos, podemos vislumbrar que a realização dessa prova de “justificação da posse anterior”, visando a abreviar o prazo quinquenal exigido pelo *caput* do art. 60 da Lei nº 11.977/2009, terminará por exigir a realização de audiência judicial tradicional, já que não prevista em lei a possibilidade de sua realização pela via extrajudicial, por escritura pública lavrada por tabelião.

### Objetividade da prova em usucapião extrajudicial

De qualquer forma, o procedimento estabelecido pelo art. 60, não estando presente a pretensão de abreviar-se o prazo aquisitivo da propriedade, possibilita maior **simplicidade da prova** requerida para a conversão do título porque admite que sejam **presumidos**, pelo simples implemento do prazo, os elementos de convicção exigíveis à caracterização da posse *ad usucapionem* inerente à modalidade de **usucapião especial urbana** instituída pelo art. 183 da Constituição de 1988 e **usucapião ordinária ou extraordinária** fundada em moradia (parágrafos únicos dos arts. 1.242 e 1.238 do CC), em razão da **objetividade e da publicidade** inerentes ao processo de regularização fundiária para demonstrar o relevante interesse social nele presente.

### Pedido de conversão

Assim, cumprido o prazo quinquenal, bastará ao adquirente da propriedade **requerer a conversão** de seu título de posse em título de propriedade, juntando ao pedido, de acordo com o que prevê o § 1º do art. 60:

I – certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que caracterizem oposição à posse do imóvel objeto de legitimação de posse;

II – declaração de que não possui outro imóvel urbano ou rural;

III – declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família; e

IV – declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito a usucapião de imóveis em áreas urbanas.

### Modelo do pedido de conversão

ILUSTRÍSSIMO SENHOR

OFICIAL DO REGISTRO DE IMÓVEIS DA COMARCA DE .....

FULANO DE TAL, brasileiro, casado, natural de ....., filho de ..... e ....., RG nº..... CPF nº ....., residente e domiciliado neste Município na Rua ..... nº ....., Bairro ....., CEP ..... vem a presença de Vossa Senhoria solicitar a CONVERSÃO do título de legitimação de posse do imóvel situado na Rua ..... nº ....., registrado nesse Ofício do Registro Imobiliário sob a matrícula nº ....., em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por USUCAPIÃO, nos termos do art. 183 da Constituição Federal, visto ter-se implementado o prazo de cinco anos contados do registro da referida legitimação de posse, nos termos do art. 60 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

Junta ao presente requerimento os documentos exigidos pelos incisos do § 1º do art. 60 da referida lei, a saber:

I – certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel;

II – declaração de que não possui outro imóvel rural ou urbano;

III – declaração de que o imóvel é utilizado para sua moradia ou de sua família;

IV – declaração de que não teve reconhecido anteriormente o direito à usucapião de imóveis em áreas urbanas.

Nesses termos, pede deferimento.

Localidade, ..... de ..... de .....

Assinatura do Requerente

### Procedimento da conversão no RI

Recebido o pedido pelo Registro Imobiliário e verificadas as condições legais, o ato registral correspondente poderá ser lançado na respectiva matrícula imobiliária.

A conversão da legitimação de posse em propriedade é ato de **registro**, nos termos do nº 42 do inc. I do art. 167 da Lei nº 6.015/1973 (Lei dos Registros Públicos), com a redação determinada pela Lei nº 12.424/2012.

## Modelo do registro da conversão da legitimação de posse em propriedade

R.../....., em ..../.../.....

### TÍTULO – CONVERSÃO DE LEGITIMAÇÃO DE POSSE EM PROPRIEDADE.

Nos termos do requerimento firmado por FULANA DE TAL, do lar, com RG nº .....e CPF nº ..... e seu esposo BELTRANO DE TAL, pedreiro, com RG nº..... e CPF nº ....., instruído com os documentos previstos no parágrafo 1º, incisos I, II, III e IV do art. 60 da Lei nº 11.977/2009, fica **convertido o registro de legitimação de posse**, concedido ao(s) requerente(s) no R-...../....., em **registro de PROPRIEDADE**, em virtude da aquisição da propriedade imobiliária por **usucapião**, de acordo com o art. 183 da Constituição Federal, após implementado o prazo de cinco anos do registro da legitimação de posse, no âmbito de regular processo de Regularização Fundiária de Interesse Social promovido pelo Município de ..... (ou pela União, ou pelo Estado).

PROTOCOLO – Título apontado sob nº ....., em .../.../.....

Localidade, ....de .....de .....

Registrador/Substituto: \_\_\_\_\_ (assinatura).

### Fim da vedação ao remembramento de matrículas

Antes do advento da Medida Provisória nº 514/2010, convertida posteriormente na Lei nº 12.424/2011, existia uma **vedação ao remembramento** de matrículas imobiliárias originadas de parcelamentos resultantes de processos de regularização fundiária de interesse social, nos termos do art. 70 da Lei nº 11.977/2009, o qual restou revogado.

Tais remembramentos, evidentemente, só são possíveis de realizar, agora que autorizados, após o **registro** da propriedade imobiliária em nome do(s) beneficiário(s) da regularização fundiária, pela conversão do título de legitimação de posse em título de propriedade.

### Questão de constitucionalidade quanto à titulação da posse e da propriedade

Relativamente ao que estabeleceu a Lei nº 11.977/2009, nas disposições do § 2º do art. 58, no sentido de que o título de legitimação de posse (e, conseqüentemente, o respectivo título de propriedade, adquirida em razão de usucapião especial constitucional) será concedido **preferencialmente** em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel, é possível vislumbrar aspectos de **inconstitucionalidade** desse dispositivo, se cotejado com o que dispõe o § 1º do art. 183 da Constituição:

o título de domínio (no caso da usucapião do art. 183 da Constituição) e a concessão de uso (no caso do § 1º do art. 1º da Medida Provisória nº 2.220/2001) serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

### Usucapião familiar

A Lei nº 12.424/2011 também acresceu uma nova hipótese de **usucapião** ao texto Código Civil (art. 1.240-A), denominada de **usucapião familiar**, por **abandono do lar** ou, ainda, **usucapião entre cônjuges**, com prazo aquisitivo de dois anos após o abandono da moradia conjugal que tenha área de até 250m², a qual, com certeza, há de aplicar-se grandemente àqueles que tenham adquirido essa propriedade por usucapião constitucional extrajudicial (art. 183 da Constituição).

### As gratuidades na regularização fundiária

Por fim, cabe consignar que o art. 68 da Lei nº 11.977/2009 estabeleceu **gratuidade de emolumentos** para o registro do auto de demarcação urbanística, o registro do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade e dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social.

Assim, o Registro Imobiliário brasileiro também dá sua importante parcela de contribuição ao processo de regularização imobiliária urbana, tão necessário ao desenvolvimento de nosso País.

### Dispensa de CND

Destinando-se a Lei nº 1.977/2009 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.

Dessa forma, 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 Independe de prova de inexistência de débito: [...] 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.

## 5. Regularização fundiária de interesse específico

### Características

Prevista nos arts. 61 e 62 da Lei nº 11.977/2009, a regularização fundiária de interesse específico destina-se à regularização de parcelamentos urbanos surgidos já sob a vigência da atual Lei de Loteamentos (Lei nº 6.766/1979), os quais permaneceram com seu registro de parcelamento irregular perante o Registro de Imóveis.

Para a realização dessa espécie de regularização fundiária, faz-se necessária a prévia aprovação, pela autoridade licenciadora – que invariavelmente será o município – do **projeto de regularização** previsto no art. 51 da Lei nº 11.977/2009.

A regularização fundiária de interesse específico, diferentemente da regularização fundiária de interesse social, em princípio, deve observar a aplicação do disposto na Lei nº 6.766/1979, que é a lei atual aplicável ao parcelamento do solo no País.

Entretanto, por força do art. 52 da Lei nº 11.977/2009, se o assentamento a regularizar estiver consolidado quando da entrada em vigor da referida lei, 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.

Essa espécie de regularização fundiária não admite a utilização de **áreas de preservação permanente** e demais restrições ambientais estabelecidas pela legislação específica, podendo a autoridade licenciadora exigir compensações urbanísticas e ambientais necessárias à viabilização do projeto.

### Licenciamento específico

Com base no art. 62 da Lei nº 11.977/2009, a autoridade licenciadora deve definir, no licenciamento, as responsabilidades relativas à implantação:

a) do sistema viário;

b) da infraestrutura básica;

c) dos equipamentos comunitários definidos no projeto; e

d) das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental exigidas, que integrarão termo de compromisso com força de título executivo extrajudicial.

### Responsabilidades compartilhadas

A critério da autoridade licenciadora, essas responsabilidades poderão ser compartilhadas com os beneficiários da regularização fundiária de interesse específico.

Nos termos do 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 (vale dizer, especialmente, a Lei nº 6.766/1979) e observadas as disposições específicas previstas no capítulo III da Lei nº 11.977/2009.

### Registro do parcelamento e emolumentos

Esse registro de parcelamento, de acordo com a Lei nº 11.977/2009, determina a abertura de matrículas para a área objeto da regularização (inc. I do art. 66) e para as parcelas resultantes da execução do projeto (inc. II do art. 66). Determina, também, a abertura, de ofício, de matrículas para as áreas destinadas a uso público, com averbação das respectivas destinações e, se for o caso, das restrições administrativas convencionais ou legais (art. 67).

Não há gratuidade de emolumentos, no âmbito do Registro Imobiliário, para os atos de registro de parcelamento resultantes de processos de regularização fundiária de interesse específico.

## 6. A 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.

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.

Destina-se a promover a regularização de antigos loteamentos instalados antes da vigência da Lei nº 6.766/1979 e que não tenham obtido o respectivo registro de parcelamento perante o Registro Imobiliário.

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.

### Legislação aplicável

Sabe-se que o Decreto-Lei nº 58/1937 não foi completamente revogado pela Lei nº 6.766/1979, quando publicada em 20/12/1979, tendo restado íntegras as seguintes disposições relativas à forma de regularização de seu parcelamento junto ao Registro Imobiliário competente que, como podemos ver, constituem um procedimento bem mais singelo do que o atual:

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:

- denominação, área, limites, situação e outros característicos do imóvel;
- 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;
- 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,<sup>3</sup> 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.

### Origens do problema

Essa profusão de parcelamentos não conformes às disposições legais foi uma decorrência imediata do que era previsto na Lei nº 6.766/1979, alterada pela Lei nº 9.785/1999, que pouco contribuía para a regularização de loteamentos, uma vez que exigia a destinação de 35% da área loteada ao poder público municipal, inviabilizando principalmente os parcelamentos destinados a populações de baixa renda, pois essa medida provocava o encarecimento do preço dos lotes nos parcelamentos urbanos.

Hoje, a nova redação do art. 4º da Lei nº 6.766/1979 acabou com a rigidez anteriormente prevista, na medida em que estabeleceu que a **legislação municipal** pode fixar a proporção de áreas destinadas a sistemas de circulação, equipamentos urbanos e comunitários, assim como de espaços livres de uso público para cada zona urbanizável onde se situe o loteamento.

3. LOUREIRO, Francisco Eduardo. Loteamentos clandestinos: prevenção e repressão, *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 48, p. 29-46, jan./jun. 2000.

## 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.

O registrador, ao receber título para registro em sua Serventia 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.

### Principais irregularidades

Geralmente, apresentavam 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 envolvem 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).

Ricardo Basto da Costa Coelho coordenou painel sobre regularização fundiária urbana do qual Lamana Paiva foi palestrante



## Procedimento da regularização inominada

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 possuírem 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.

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 11.977/2009.

## 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 é importante porque 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 diz 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, 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.

## Flexibilização das normas de parcelamento do solo

O art. 52 da Lei nº 11.977 possibilita, 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 porcentual das áreas de uso público e de extensão mínima dos lotes.

Aliás, 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).

Ou seja, o sistema “especial” instituído pela primeira, para o registro de parcelamento resultante daquela regularização fundiária, é independente do sistema “geral” instituído pela última.

Já na realização da regularização fundiária de interesse específico, as normas do sistema geral da Lei nº 6.766/1979 devem continuar a ser observadas (art. 64), ainda que com a aplicação das medidas mitigadoras autorizadas pela Lei nº 11.977/2009.

Na regularização de loteamentos antigos, prevista no art. 71 da Lei nº 11.977/2009, também não serão exigidos os requisitos da Lei nº 6.766/1979, porque anteriores à sua edição, desde que o parcelamento previsto no seu licenciamento original tenha sido concluído até a entrada em vigor da mencionada lei.

## 7. Regularização fundiária de imóveis públicos da Lei nº 11.481/2007

Lei nº 11.481/2007

DISPÕS SOBRE A DEMARCAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS DEVOLUTAS PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL PERTENCENTES:

À UNIÃO

AOS ESTADOS

AO DISTRITO FEDERAL

AOS MUNICÍPIOS

Artigos 18-A e 22.

CRIOU O AUTO DE DEMARCAÇÃO DE ÁREAS

### Extensão das normas aos estados e municípios

A Lei nº 11.481/2007, em seu art. 22, estabeleceu que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas regularizações fundiárias de interesse social promovidas nos imóveis de sua propriedade poderão aplicar, no couber, as disposições do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 (arts. 18-B a 18-F).

## Requisitos

- Área a regularizar situada em uma Zeis;
- Nela devem residir famílias com renda mensal inferior a 5 salários mínimos;
- Os beneficiados não podem ser proprietários de outro imóvel urbano ou rural.
- Abrange imóveis públicos urbanos/rurais.

### 1º Passo: Auto de demarcação

**Competência:** Secretaria do Patrimônio da União/Estado/Distrito Federal/Município.

**Objetivo:** Apontar qual é a área objeto de regularização pela União.

**Atenção** – Esse auto de demarcação não confere o domínio da área para a União/Estado/Distrito Federal/Município, somente após o registro no RI.

Certidão da Secretaria do Patrimônio de que a área lhe pertence.

### Documentação:

- planta e memorial descritivo da área a regularizar;
- planta de sobreposição da área demarcada;
- certidão da matrícula ou da transcrição da área a regularizar;
- certidão da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e/ou [...], indicando o Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) e o responsável pelo imóvel;
- planta de demarcação da linha preamar média (LPM) para terrenos de marinha → agente regulador é a União;
- planta da linha média de enchentes ordinárias (LMEO), para terrenos marginais a rios federais → agente regulador é a União.

Obs.: As plantas e os memoriais devem ser assinados por profissional com prova do Crea.

### 2º Passo: Registro de imóveis

Prenotado e autuado o **pedido de registro** da demarcação no Registro de Imóveis, o oficial, no prazo de 30 dias, procederá às buscas, verificando a existência de matrículas ou transcrições relativas à área a ser regularizada.

Examinará os documentos apresentados, realizando nota devolutiva, no caso de haver exigências a serem satisfeitas, em uma única vez.

**1ª Opção: não tem matrícula ou transcrição**

Inexistindo matrícula ou transcrição e estando a documentação em ordem, o RI **abrirá matrícula** do imóvel em nome da União, registrando o auto de demarcação.

**2ª Opção: com matrícula ou transcrição**

Havendo registro anterior, o RI notificará pessoalmente o titular do domínio; se não for encontrado, será certificado pelo registrador e este promoverá a notificação por *edital*, bem como a notificação dos confinantes, ocupantes e demais interessados, cujas publicações correrão a expensas da União. Serão procedidas 2 publicações no prazo de 30 dias.

Decorrido o prazo de 15 dias, após a última publicação sem que haja impugnação (presume-se anuência), o RI **abre matrícula** em nome da União/Estado/Distrito Federal/Município e registra o auto de demarcação.

Cancelando, *ex officio*, o registro anterior ou qualquer direito real, em virtude da nova abertura, procede às necessárias *averbações* junto aos registros anteriores, se for o caso.

Havendo **impugnação**, o RI dará ciência à União/Estado/Distrito Federal/Município, que tentará acordo com o impugnante.

Não havendo acordo, remete-se a questão ao juízo competente da **Justiça Federal**, quando a regularização é promovida pela União e pelo Distrito Federal, ou à Justiça Estadual – juízo dos registros públicos – quando promovida pelo Estado ou Município.

**Modelo de matrícula e de registro****MATRÍCULA NÚMERO 100**

**IMÓVEL** – TERRENO URBANO sob número.... (DESCRIÇÃO COMPLETA, georreferenciada, preferencialmente)

**QUARTEIRÃO** – O quarteirão é formado pelas ruas: ...

**PROPRIETÁRIA** – A UNIÃO/ESTADO/DISTRITO FEDERAL/MUNICÍPIO, pessoa jurídica de direito público interno, representado por...., membro da Secretaria do Patrimônio da União/Estado/Município.....

**MATRÍCULA ABERTA EM VIRTUDE DO PROCESSO DE DEMARCAÇÃO DE ACORDO COM A LEI 11.481/07**, por não ter sido localizado proprietário e registro anterior.

Localidade, ..../..../.....

Registrador/Substituto: \_\_\_\_\_.

**R-1/100 (R-um/cem), em ..../..../.....**

**DEMARCAÇÃO** – Nos termos do auto de demarcação devidamente assinado pelo Secretário do Patrimônio da União (ou outro órgão) extraído dos Autos do Processo Administrativo de número ..., instruído com a Certidão de número ..., passada pela Secretaria do Patrimônio da União ou ... em ..., procedo a este registro para ficar constando que o imóvel objeto desta matrícula foi demarcado como sendo de propriedade da UNIÃO/ESTADO/DISTRITO FEDERAL/MUNICÍPIO, o qual se encontra situado em uma Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, tendo sido regularizado na forma e nos termos do Decreto-Lei nº 9.760/1946, alterado pela Lei nº 11.481/2007.

**PROTOCOLO** – Título apontado sob o número ....., em ..../ ..../.....

Localidade, ..../..../.....

Registrador/Substituto: \_\_\_\_\_.



## 8. Aspectos técnicos e suas implicações práticas no Registro de Imóveis

### *Regularização fundiária urbana da Lei nº 11.977/2009*

#### Concepção técnica da demarcação urbanística

Tecnicamente, a demarcação urbanística é um **procedimento administrativo** voltado para a regularização fundiária de interesse social que consiste na **delimitação de uma área pública e/ou privada sobre a qual há um assentamento consolidado**.

Trata-se de um procedimento novo, que não se confunde com o procedimento discriminatório previsto na Lei Federal nº 6.383/1976, destinado à demarcação de terras públicas devolutas.

#### Características da demarcação

A **demarcação urbanística** pode ser realizada por qualquer dos entes federados; materializa-se através de um **auto de demarcação** urbanística, que deve ser instruído com os documentos referidos no § 1º do art. 56 da Lei nº 11.977/ 2009, constituindo título hábil a dar início ao processo de regularização e ao registro da legitimação de posse.

O auto de demarcação urbanística e os atos de registro dele decorrentes não implicam **alteração da situação dominial dos imóveis** sobre os quais incidir a demarcação realizada. Somente com a **conversão da legitimação da posse em propriedade** há alteração dominial.

#### Preparação para a averbação do auto de demarcação

O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os documentos previstos nos incs. I a III do § 1º do art. 56 da Lei nº 11.977/2009, os quais deverão ser **apresentados em tantas vias quantos forem os interessados a serem notificados**.

#### Notificações e editais

Realizadas as buscas, o oficial do Registro de Imóveis **notificará** pessoalmente ou pelo correio, com aviso de recebimento, **o proprietário e os confrontantes** da área demarcada, ou, ainda, pelo RTD e **por edital**, se não forem localizados, §§ 1º e 2º do art. 57.

Já os **eventuais interessados**, sempre serão notificados por edital na forma do § 2º do art. 57.

## Documentos

Todas as **notificações** previstas no § 1º do art. 57 e no § 2º do art. 56 devem ser **acompanhadas das cópias** dos documentos que instruíram o auto de demarcação urbanística.

## Juntada de publicações

O poder público deverá remeter cópia do **Diário Oficial** que publicou os editais ao Registro de Imóveis, para juntada aos autos do procedimento.

O promovente do processo de regularização fundiária deverá remeter **exemplar do jornal** de grande circulação local que publicou o edital ao Registro de Imóveis, para juntada aos autos do procedimento.

## Averbação do auto de demarcação

O auto de demarcação urbanística deve ser **averbado na matrícula** do imóvel objeto de demarcação.

Não havendo matrícula da área demarcada, esta **deverá ser aberta** com base na planta e no memorial descritivo que instruíram o auto de demarcação urbanística.

Entende-se que esse dispositivo trata das situações em que:

- a) não se localiza qualquer registro anterior referente à área demarcada;
- b) a área demarcada não coincide com a área registrada;
- c) a área demarcada abrange mais de um imóvel de proprietários particulares distintos.

Não poderá ser lavrado auto de demarcação urbanística **englobando áreas de propriedade privada e áreas de propriedade pública**.

Nessas situações, deverão ser elaborados autos de demarcação **separados** para as áreas de domínio público e de domínio privado, observando-se os procedimentos a seguir apresentados.

Nos casos em que não houver coincidência entre a área demarcada e a área matriculada, ou em que não seja possível apresentar a planta de sobreposição da área demarcada com os registros de origem, o promovente da regularização deverá requerer que o procedimento seja complementado pelo art. 213 da Lei nº 6.015/1973, especialmente quanto à anuência e à notificação dos confrontantes.

Uma vez **aberta a matrícula**, proceder-se-á à **averbação** do auto de demarcação urbanística.

Havendo registro anterior, e na hipótese de existência de **ônus reais** incidentes sobre imóveis abrangidos pela área

demarcada, estes deverão ser transportados por averbação para a matrícula da área demarcada.

## 1º Caso especial de averbação

Quando a área demarcada corresponde a uma **parte da área** de um imóvel matriculado:

- a) deve-se abrir uma **nova matrícula**, desta parte, com base na planta e no memorial descritivo;
- b) nessa matrícula, aberta com base no auto de demarcação, deve constar, no campo referente ao proprietário, o nome do proprietário do imóvel sobre o qual incide o auto;
- c) a matrícula original não deverá ser encerrada e nela também deverá ser feita a averbação do auto de demarcação, para fins de publicidade.

## 2º Caso especial de averbação

Quando a área demarcada abrange **mais de um imóvel** de um mesmo proprietário ou de diferentes proprietários:

- a) deve-se abrir uma **nova matrícula** da área demarcada, com base na planta e no memorial descritivo;
- b) nesta matrícula aberta com base no auto de demarcação, no campo referente ao proprietário, devem constar todos os proprietários dos imóveis sobre os quais incide o auto;
- c) as matrículas originais **não** devem ser **encerradas** e nelas também deve ser feita a averbação do auto de demarcação, para fins de publicidade, podendo ocorrer as seguintes situações:

- área demarcada pertencente a **dois ou mais proprietários** (vários registros) sendo apresentada planta que identifica cada um dos imóveis atingidos, com controle de especialidade. Nesse caso, a averbação/notícia a ser feita no registro de origem deverá especificar o *quantum* de área que está sendo atingido pela demarcação urbanística;
- área pertencente a **dois ou mais proprietários** (vários registros) não sendo possível indicar com precisão o *quantum* de cada área registrada será atingida. Nesse caso, a averbação/notícia a ser feita no registro de origem deverá indicar que "parte" da área ali registrada está sendo atingida pela demarcação urbanística objeto da matrícula "x", na qual foi averbado o auto de demarcação.

### 3º Caso especial de averbação

Quando a área objeto do auto de demarcação **não está identificada** em registro anterior:

a) Não sendo encontrado registro/matrícula referente ao imóvel, deverá ser promovida a **notificação** a que se refere o § 2º do art. 56 (União, Estado/Distrito Federal e Município). Deverá, também, ser publicado o **edital** notificando o proprietário e os confrontantes não localizados e eventuais interessados, na forma do art. 57, §§ 1º e 2º.

b) Após a manifestação dos entes públicos **confirmando** que a área não é de seu domínio, ou decorrido o prazo estipulado no artigo sem qualquer manifestação e não havendo impugnação por parte dos confrontantes ou eventuais interessados, deve-se abrir uma matrícula nos termos do § 1º do art. 228-E\* da Lei nº 6.015/1973, com base na planta e no memorial descritivo (entendemos que esse dispositivo deve ser interpretado como “devendo esta (a matrícula) refletir a situação demarcada” e não “a situação registrada” do imóvel.

\***Observe-se** que o § 5º do art. 57 da Lei nº 11.977/2009 foi **revogado** pela Lei nº 12.424/2011, sendo a regra **procedimental** inserida no texto da lei registrária.

c) Nessa hipótese, após a descrição do imóvel, nos campos referentes ao proprietário e registro anterior, sugere-se que conste a seguinte expressão:

**MATRÍCULA ABERTA EM VIRTUDE DE PROCEDIMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NOS TERMOS DO § 4º DO ART. 57 DA LEI FEDERAL Nº 11.977/2009, POR NÃO TER SIDO LOCALIZADO O PROPRIETÁRIO E O REGISTRO ANTERIOR DO IMÓVEL.**

d) Deve-se, então, averbar nessa matrícula a manifestação ou não dos entes públicos notificados, incluindo a data e a forma de notificação.

e) Caso algum dos **poderes públicos** se manifeste e demonstre que é proprietário da área, deverá ser aplicada a norma do parágrafo § 4º do mesmo art. 56.

#### Registro de parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária

Conforme os arts. 58, 65 e 66, II, da Lei nº 11.977/2009, o **parcelamento** decorrente do projeto de regularização fundiária deve ser **levado a registro**, o que importa na abertura de **matrícula para cada uma das parcelas** resultantes do projeto.

#### Registro do parcelamento e encerramento de matrícula

O **registro do parcelamento** deve ser feito na matrícula já existente ou aberta para averbação do auto de demarcação urbanística, conforme a situação:

- no caso de matrícula já existente antes da demarcação, o registro do parcelamento decorrente de projeto de regularização fundiária **não deve** implicar o seu encerramento;
- no caso de matrícula aberta por força do procedimento de demarcação urbanística, o **registro do parcelamento** decorrente de projeto de regularização fundiária deve implicar o seu **encerramento**, uma vez que os registros originais continuam ativos e disponíveis. A(s) matrícula(s) original(is) não serão encerradas.

#### Referências a áreas e matrículas originárias

Nas matrículas abertas para cada parcela, no campo “registro anterior”, devem constar as matrículas referentes:

- à área objeto da demarcação; e
- à(s) matrícula(s) que originaram esta primeira.

#### Variações de procedimento

Quando for possível identificar a **exata origem** da parcela matriculada, por meio de planta de sobreposição do parcelamento com os registros originais (parcelamento com controle de especialidade), devem constar, nesse caso, nos campos “registro anterior” e “proprietário”, além da matrícula da área relativa ao auto de demarcação, a(s) matrícula(s) ou transcrição(ões), bem como o(s) nome(s) de seu(s) proprietário(s).

Não sendo possível identificar a exata origem da parcela matriculada (parcelamento sem controle de especialidade), nos campos “registro anterior” e “proprietário” devem constar, além da matrícula da área relativa ao auto de demarcação, todas as matrículas/transcrições, bem como os nomes de todos os proprietários de imóveis sobre os quais incidiu o auto de demarcação.

## 9. Legitimação de posse

Os títulos de legitimação de posse conterão, no mínimo, o nome completo do beneficiário, números de RG e CPF e indicação do estado civil, não sendo necessária a indicação do nome e dos dados do cônjuge ou companheiro bem como regime de casamento, informações que poderão ser fornecidas em **declaração anexa** ao título, com os demais dados necessários à qualificação do beneficiário, como nacionalidade e profissão.

### Termo de cessão de direitos possessórios e qualificação

Os dados de qualificação pessoal complementares serão exigidos, ainda, na hipótese de apresentação de termo de cessão dos direitos possessórios.

Os dados de qualificação pessoal declarados pelo beneficiário devem ser comprovados **por ocasião da conversão da posse em propriedade** juntamente com os documentos previstos no art. 60; nessa ocasião, o registro dependerá da estrita observância aos requisitos da Lei nº 6.015/1973, quanto à qualificação dos beneficiários.

### Outras providências na legitimação de posse

A cessão dos direitos possessórios, a título gratuito ou oneroso, será devidamente averbada na matrícula do imóvel, devendo conter anuência do promovente da regularização, quando esta obrigação estiver contida no título.

O promovente da regularização poderá cancelar, por decisão motivada, título de legitimação anteriormente outorgado, mediante declaração expressa, que será averbada na matrícula do imóvel.

## 10. Conversão da legitimação de posse em propriedade

O detentor do título de legitimação deve requerer a conversão do título em propriedade na forma do art. 60 da Lei nº 11.977/2009. Somente com essa conversão, há alteração da situação dominial do(s) imóvel(is) que foi(ram) objeto de demarcação.

### Certidão negativa

Certidões do cartório distribuidor demonstrando a inexistência de ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do imóvel.

Particularmente, entendemos que a certidão deve dizer respeito a TODO o imóvel, e não somente ao lote legitimado, e, ainda, emitida em nome do proprietário, que será aquele nome constante do registro de imóveis ou o indicado pelo poder público no início do procedimento de demarcação urbanística para fins de regularização fundiária de interesse social.

### 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 ao idoso ou a pessoas com necessidades especiais?

– Ao registrador, em atendimento ao princípio da Qualificação Documental, ou ao poder público, na aprovação de projeto, plantas e memoriais? ■

**Apresentação da palestra disponível no endereço**

<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=14>





Mateus Colpo falou da importância de se mostrar à sociedade e ao Poder Judiciário que as serventias registradas podem ajudar o Estado nas tarefas fundamentais

## Ações judiciais e políticas procedimentais para regularização fundiária em Mato Grosso

// Mateus Colpo

*Registrador de imóveis de Matupá/MT, desde 2007, é bacharel em Direito e tem pós-graduação lato sensu em Direito Privado pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e em Direito Notarial e Registral pelo Instituto Brasileiro de Estudos. Atualmente, é membro da diretoria da Anoreg/MT, no cargo de diretor do departamento de Registro de Imóveis.*

Inicialmente, rendo minhas saudações a todos os presentes ao evento, aos componentes da mesa, aos membros da diretoria do IRIB e, em especial, ao corregedor-geral da Justiça, Márcio Vidal, e ao Lidio Modesto, juiz auxiliar de Corregedoria do Estado de Mato Grosso.

Desde 2007, sou registrador de imóveis de Matupá, atualmente diretor do departamento de registro de imóveis da Anoreg/MT. A Anoreg/MT, atualmente, participa com seis (6) membros na Comissão, sendo cinco (5) registradores de imóveis mais a presidente da Anoreg. Coincidentemente, todos os registradores integrantes da Comissão são do interior e de diferentes regiões do estado, o que indiretamente acaba por aumentar a troca de experiências e de situações.

Diante das considerações feitas pelo juiz auxiliar Lidio Modesto acerca da Comissão de Assuntos Fundiários, para nós, registradores, em um primeiro momento ela representa um enorme desafio em termos de amor ao ofício, no sentido de podermos participar na condição de protagonistas na tentativa de solucionar ou apresentar alternativas para os problemas fundiários que nos afligem e também diante das expectativas que a sociedade tem depositado na Comissão.

Antes de assumir o cargo no Mato Grosso, havia trabalhado por dez anos em um tabelionato no interior do Rio Grande do Sul. Ficava um pouco intrigado com as informações que possuía ou que extraía da literatura acerca de algumas peculiaridades envolvendo questões fundiárias e titulação de terras.

Em artigo de Afrânio de Carvalho, datado de 1989, publicado novamente na *Coleção de Direito Registral* editada pela Revista dos Tribunais, volume III, art. 68, em cujo texto são abordados os reflexos do inventário e partilha no registro, o autor faz referência à curiosa hipótese de ocorrência de evicção de imóvel aquinhado a um dos herdeiros. Refere que em determinados casos tais ações devem ser comuns, "máxime depois de haver um juiz de Mato Grosso declarado que o território de sua Comarca já fora vendido até o terceiro andar".

Diante da realidade que encontramos no Estado, logo concluímos que problemas existem e são muitos e que, antes de emitirmos qualquer opinião acerca do tema, se torna necessário compreendermos o contexto e o histórico das questões pertinentes.

No Estado de Mato Grosso, quase a totalidade do território foi titulada primitivamente pelos Institutos de Terras Estaduais e pela União. Logo, a solução dos problemas fundiários inevitavelmente passa pela participação dos órgãos do Estado, seja para esclarecer situações, seja para rever e reparar erros cometidos do passado.

A Comissão tem proporcionado em um âmbito institucional o diálogo entre diversos setores e instituições. Sentam-se na mesma mesa Institutos de Terra do Estado, o Instituto Nacional

de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), engenheiros e agrimensores, registradores de imóveis e Corregedoria.

Dessa união e reunião, temos a possibilidade de conversar diretamente uns com os outros, entender o lado de cada um, compreender as questões fundiárias de uma maneira mais completa e dentro dos diferentes contextos que encontramos no Estado.

Compreendemos que, nesse modelo democrático da Comissão, o processo de integração obrigatoriamente deve passar pela troca de ideias para, em um segundo momento, tentarmos uniformizar as questões de um modo que seja o melhor para a sociedade.

Da interação entre registradores e Corregedoria, têm surgido resultados práticos. Das reuniões da Comissão, nasceu um documento destinado a orientar e pautar os procedimentos diante de casos de retificações de imóveis urbanos e rurais, entre eles a certificação de georreferenciamento. Este ano, temos tido um curso de integração envolvendo as instituições que integram a Comissão e os juizes do Estado, com encontros mensais.

Recentemente, a Comissão recebeu um ofício do Município de Confresa em que ele solicita a intervenção da Comissão para que seja criado um grupo de trabalho com vistas a promover a regularização fundiária urbana daquela cidade.

Por fim, ficamos orgulhosos e cheios de expectativa diante das iniciativas de aproximação do Poder Judiciário dos Cartórios de Registros de Imóveis em assuntos comuns. Nós, registradores, sentimo-nos honrados e lisonjados em participar de uma Comissão com a presença da Corregedoria. Está o IRIB a nos ensinar que muitas das melhores teses e das opiniões mais abalizadas em assuntos afetos ao direito registral vêm de magistrados, a exemplo das imortais lições dos doutores Gilberto Valente Silva, Décio Antônio Erpen, Ricardo Dip, Venício Salles, Kiotsi Chicuta, Narciso Orlandi Neto, entre outros.

Nessa esteira, nossa vontade é mostrar à sociedade e ao Poder Judiciário que as serventias registrais têm condições e capilaridade para ajudar o Estado no dia a dia de muitas de suas tarefas fundamentais e estruturais, e, nessa ocasião, reforçamos a intenção e predisposição de sermos parceiros constantes do Poder Judiciários naqueles setores de que pudermos participar. ■



Foto: Divulgação/IRB

Segundo o presidente da Famato, Rui Prado, aproximadamente 70% das propriedades particulares de Mato Grosso possuem algum problema fundiário

## O mosaico fundiário de Mato Grosso

// Rui Prado

*Presidente da Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso (Famato), entidade-mãe que congrega os elos do sistema sindical rural do Estado. Também está à frente dos seguintes órgãos: Conselho Deliberativo do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural de Mato Grosso (Senar/MT), Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária (Imea), Câmara Setorial da Soja do Mapa, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Formado em Medicina Veterinária, atua ainda como produtor rural em Mato Grosso.*

Mato Grosso é líder nacional na produção de alimentos e é a grande promessa para atender à crescente demanda mundial. A agropecuária mato-grossense é referência no mundo e utiliza as mais modernas tecnologias disponíveis. Em 10 anos, a produção de grãos quase quadruplicou, atingindo em torno 46 milhões de toneladas, e o PIB quintuplicou, chegando a R\$ 60 milhões. As projeções apontam que, até 2022, a produção de alimentos do estado atingirá 71,6 milhões de toneladas, representando um crescimento de 76%, se comparado às estimativas para 2013. Mas, por trás de toda esta pujança, o estado ainda enfrenta um problema antigo e quase insolúvel: a questão fundiária.

Conheçamos os fatos. Em Mato Grosso, existem diversos casos de titularidade de propriedade em áreas sobrepostas. E, segundo a lei da Física, dois objetos continuam não ocupando o mesmo lugar. Na minha avaliação, o problema disso chama-se má gestão. Enquanto continuarmos com a União e o Estado gerindo o mesmo assunto, sem entrarem em consenso definitivo, permaneceremos com os mesmos conflitos. Ambos concedem títulos de terra e não possuem nenhum controle de seu trabalho. O ideal, como venho destacando em minhas palestras e em reuniões de que participo, é a União passar a gestão das terras para o Estado e este, por sua vez, se estruturar para dar conta do recado.

Segundo levantamento do Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária (Imea), aproximadamente, 70% das propriedades particulares de Mato Grosso possuem algum problema fundiário, como deslocamentos de títulos definitivos, sobreposições de títulos e posse sobre áreas devolutas e privadas. O mesmo acontece na cidade. Estes problemas geram insegurança jurídica, afugentam investidores, permitem ou estimulam a grilagem. As propriedades rurais que possuem alguma pendência deste tipo encontram dificuldades para acessar créditos nas instituições financeiras

Em 2004, passou a vigorar, a partir da Lei nº 10.267/2001, a obrigatoriedade do georreferenciamento que descreve a área e suas características, assim como limites e confrontações. Sem ele, o proprietário não consegue vender ou arrendar a propriedade, alterar matrícula, como mudança de titularidade, lembrar, desmembrar, parcelar ou modificar a área, loteamento e alterações relativas a aspectos ambientais. Mas a solução, com o passar do tempo, revelou-se mais um obstáculo. O Incra é responsável em validar o georreferenciamento das propriedades rurais. O problema é que o órgão não se estrutura para atender à demanda. Existem mais de oito mil processos de certificação de imóveis rurais de Mato Grosso aguardando análise e aprovação do Incra.

Em Mato Grosso, muitos títulos foram emitidos pela prancheta, sem marcações precisas dos pontos geográficos. É comum ouvirmos relatos de casos de má-fé e emissões de títulos de áreas que foram tituladas anteriormente. O georreferenciamento

foi criado para ser uma ferramenta de ordenamentos territorial, ou seja, para facilitar a demarcação das terras. No entanto, hoje ele é parte de outro tipo de entrave: a burocracia para fazê-lo.

Outras dificuldades que estamos enfrentando dizem respeito às terras devolutas situadas na faixa de 100 km de largura em cada lado das rodovias federais. Estas áreas foram declaradas "indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacional" pelo Decreto-Lei nº 1.164, de 1ª de abril de 1971, passando ao domínio da União.

Vale lembrar que a ocupação de terras próximas às rodovias se consolidou em razão das modernas tecnologias empregadas na agricultura e com a instalação de pessoas na região, assim como por meio de grandes investimentos. Entretanto, a população que mora e produz nessas áreas está em constante ameaça pelos órgãos fundiários, especialmente a União e o próprio Ministério Público, que a qualquer momento podem retomar as terras. Toda essa situação se agrava pela ausência de informações confiáveis sobre o verdadeiro titular do domínio das terras, seja a União ou o Estado.

Para resolver este impasse, a Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso (Famato) sugeriu ao governo de Mato Grosso a formação de um grupo de trabalho que envolva a participação do Estado, da União, da Advocacia-Geral da União (AGU), da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e da representação dos produtores rurais. O objetivo é diagnosticar a extensão do problema e sugerir encaminhamentos para solucioná-lo.

A Famato também apoiou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 58/2003, que visava, entre outras coisas, à reabertura do prazo para ratificação de títulos na faixa de fronteira, que expirou em 31 de dezembro de 2003. Após essa data, os produtores que não conseguiram fazer a ratificação no Incra estão sob pena de terem seus títulos considerados nulos. Essa ratificação é obrigatória para os títulos que foram emitidos pelo Estado de Mato Grosso nesta faixa.

É inegável a importância do agronegócio para a geração de riquezas de uma região. A questão fundiária também está interligada neste processo e merece mais atenção dos nossos governantes. A Famato se preocupa com o tema e trabalha para que os conflitos sejam solucionados. Sabemos que não existe nenhum país no mundo que consegue se desenvolver com problemas fundiários. Este assunto é urgente e deve, obrigatoriamente, ser pauta constante na agenda dos gestores públicos. ■

**Apresentação da palestra disponível no endereço**

<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=14>





As principais alterações trazidas pela Lei nº 12.651/2012 foram apresentadas pela registradora de Poxoréu/MT, Maria Aparecida

## O novo Código Florestal e o Registro de Imóveis

// Maria Aparecida Bianchin Pacheco

*Titular do Cartório de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos de Poxoréu/MT. 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. Membro efetivo da Comissão de Ética 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). Membro do grupo de revisores técnicos do Boletim Eletrônico do IRIB.*

Inicialmente, quero agradecer pela oportunidade a mim concedida pelo IRIB para falar a esta plateia, composta não só por registradores e notários, mas também por advogados, representantes do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Instituto de Terras de Mato Grosso, da Corregedoria-Geral da Justiça e tantas outras pessoas e entidades que se fizeram presentes, da região Centro-Oeste e demais regiões do País, bem como, registrar minha satisfação em fazê-lo aqui em Cuiabá, capital do Estado que escolhi para viver.

O eixo desta exposição refere-se às principais alterações trazidas pela Lei nº 12.651/2012, conhecida como novo Código Florestal e os seus reflexos no Registro de Imóveis.

A priori, poderia se questionar qual a relação de uma lei ambiental com o Registro de Imóveis. Contudo, os temas estão intimamente ligados, já que, ao longo dos tempos, o Registro de Imóveis, ao atuar como o guardião da propriedade e dos demais direitos reais, também tem atuado como protetor do meio ambiente. Isso porque, no Brasil, o conceito e a extensão da propriedade incorporaram a dimensão ambiental. Assim, o Registro de Imóveis tornou-se um precioso mecanismo não só para o desenvolvimento econômico e social, mas também para sustentabilidade ambiental, resguardando a segurança e garantindo interesses coletivos.

## 1. Breve retrospectiva

Para entendermos as alterações trazidas pela novel legislação, permito-me iniciar com uma breve retrospectiva sobre leis ambientais no Brasil, salientando que preocupações nessa ordem surgiram no direito brasileiro, a partir de 1930, com a deflagração de movimentos políticos e sociais pós-guerra, de origem europeia, que influenciaram sobremaneira a Constituição de 1934, afetando diretamente a propriedade imobiliária rural, de modo a permitir a intervenção do Estado. Consequentemente, no plano infraconstitucional, surgiram diplomas que acrescentaram ao patrimônio nacional as águas, as nascentes, as florestas e demais formas de cobertura vegetal, além de terem disciplinado a destinação da propriedade ao interesse social.

Dentre tais diplomas, o primeiro Código Florestal Brasileiro – Decreto-Lei nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, sistematizou o tratamento das florestas como bens de interesse nacional e estabeleceu que os proprietários de terras rurais, a partir de então, eram responsáveis pela manutenção, preservação, conservação e reflorestamento. Instituiu as denominadas florestas protetoras, classificou as várias espécies de florestas pela sua localização e disciplinou a destinação do solo e o tipo de atividade permitida ou não ao proprietário rural.

A Constituição de 1946, permeada por ideais democráticos, conservou o instituto da propriedade privada como direito individual do cidadão, mas seu exercício ficou condicionado ao

bem-estar social, ocasionando o surgimento de várias normas condicionadoras do exercício do direito de propriedade ao bem-estar social e à proteção do solo, da água e das florestas.

Em 1965, reforçando a preocupação ambiental, editou-se um novo Código Florestal – Lei nº 4.771, alterado por várias vezes e vigente até o mês de maio de 2012, que, além de impor limitações ao exercício do direito de propriedade, estabeleceu que as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação são de utilidade às terras que revestem e são bens de interesse comum a todos os habitantes do País.

A Lei nº 6.938/1981, que definiu a Política Nacional do Meio Ambiente, consagrou a responsabilidade objetiva por danos, obrigando ao licenciamento e estudo de impacto ambiental as obras potencialmente causadoras de degradação ao meio ambiente.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além de consagrar o direito à propriedade como garantia fundamental, também consagrou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e o bem-estar dos habitantes, colocando à disposição do poder público a prerrogativa de definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, cabendo-lhe a proteção da flora e a execução de políticas com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das cidades. Determinou, ainda, a promoção da educação ambiental e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Após mais de uma década em tramitação e vários substitutivos à sua redação original, o Projeto de Lei nº 1.876/1999 foi aprovado com vários vetos e sancionado pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, já conhecida como NOVO CÓDIGO FLORESTAL, em virtude de ter revogado expressamente a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (antigo Código Florestal).

Para preencher os vazios, concomitantemente com a mensagem de veto parcial, foi editada a Medida Provisória nº 571, aos 25 de maio de 2012.

## 2. A Lei nº 12.651/2012 e a Medida Provisória nº 571/2012

O primeiro artigo da Lei nº 12.651/2012 vetado teve como razões o fato de o texto não indicar com precisão os parâmetros que norteariam a interpretação e a aplicação da lei. A mencionada Medida Provisória introduziu o art. 1º A, estabelecendo normas gerais com o fundamento central da proteção e o uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa em harmonia com a promoção do desenvolvimento econômico, atendidos os requisitos ali elencados.

Já no primeiro veto, denota-se a preocupação em se conciliar o direito de intervenção no meio ambiente e o dever de proteger os ecossistemas para que as futuras gerações possam também acessar o meio ambiente, quer seja para o exercício das

atividades econômicas, quer seja para a qualidade de vida, o que é corroborado nas razões dos vetos seguintes, ou seja, a preocupação que norteou os vetos girou em torno da redução de riscos ambientais e da preservação dos recursos hídricos, do solo, da biodiversidade, da flora, da fauna, da paisagem, e em especial por assegurar o bem-estar do homem, em harmonia com a sustentabilidade econômica e social.

Ao aprofundarmos a questão, vê-se que as razões do veto contemplam o fato de que a dimensão ambiental não está divorciada da dimensão socioeconômica; ambas fazem parte da função social da propriedade, e a diretiva legal confirma isso, ao dispor que

Art. 2º A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...]

Art. 4º A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; [...].

Não obstante a Política Nacional do Meio Ambiente há anos contemplar a compatibilização entre o desenvolvimento econômico-social e ambiental, a realidade brasileira difere das disposições legais. Isso foi demonstrado pelo Comunicado nº 96 do Código Florestal: implicações do PL nº 1.876/1999 nas Áreas de Reserva Legal, estudo técnico que norteou a análise do PL nº 1.876/1999 pelo Senado Federal, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e divulgado em junho passado, no qual se calculou os valores de reserva legal (RL) que deveriam existir no País. Foram cruzados números levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) da malha municipal com o mapa dos biomas e o mapa da Amazônia Legal e concluiu-se que 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 atualmente 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). O atual Código exige a recomposição ambiental de 57,4 milhões de hectares hoje destinados à produção agrossilvopastoril. Para tal, seria necessário reduzir em aproximadamente um quarto a produção agropecuária nacional, com perda de mais de 1,13 milhão de empregos.

“A nova legislação consolida-se em conformidade com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e fundamenta-se em três princípios de ação: a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente.”

Provavelmente esteja aí o motivo que justifique o fato de o Projeto de Lei para alterar o Código Florestal ter emergido como uma das questões políticas mais controversas do País na última década, apesar de mais de 80% de uma população de aproximadamente duzentos milhões de pessoas viverem em cidades.

Feitas tais considerações, em linhas gerais, importa ressaltar que a novel legislação consolida-se em conformidade com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e fundamenta-se em três princípios de ação: a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente, em harmonia com a sustentabilidade econômica e social; elegendo, para tal, diversos instrumentos jurídicos, políticos, tributários, financeiros e de estudo e planejamento para a ordenação dos espaços rurais e urbanos, ao mesmo tempo em que estabelece a natureza real de todas as obrigações nela instituídas.

Manteve algumas definições já existentes no código revogado, a exemplo do que se entende por Amazônia Legal e Área de Preservação Permanente, mas alterou o conceito de Reserva Legal, omitindo o termo “floresta”, mencionando apenas “vegetação nativa”, além de ter introduzido a função de assegurar o uso econômico, mesmo que de forma sustentável, e ter retirado a expressão “excetuada a área de preservação permanente”. Com as alterações, tem-se que a Reserva Legal trata-se de um percentual de área de cada uma das propriedades rurais, nas quais a possibilidade de utilização para o desenvolvimento de atividades produtivas é juridicamente limitada, em razão de fatores ambientais.

Além disso, definiu os espaços considerados de utilidade pública, de interesse social, e as áreas verdes urbanas.

Uma das principais inovações jurídicas introduzidas foi a conceituação de área rural consolidada como sendo a “área de imóvel rural com ocupação antrópica pré-existente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris, admitida, neste último caso, a adoção de regime de pousio”. Em razão de sua relevância, por atribuir um tratamento jurídico diferenciado às áreas nas quais já ocorreu a conversão da vegetação nativa para uso alternativo do solo, estando efetivamente utilizadas ou potencialmente disponíveis para atividades rurais, dedicou, ainda, um capítulo específico para as áreas rurais consolidadas, intitulado de Disposições Transitórias, justamente para diferenciá-las daqueles locais nos quais as florestas e as outras formas de vegetação ainda estão preservadas.

No que tange à Reserva Legal, foi estabelecido que todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados percentuais mínimos.

Estes, referentes à área de Reserva Legal, 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.

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.

Ainda, dispõe que, 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, assim como poderá ampliar as áreas de Reserva Legal em até 50% (cinquenta por cento) dos percentuais previstos na Lei, para cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa.

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 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo. Além disso, também dispõe que os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de

Maria Aparecida explica aos participantes que todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, no que tange à Reserva Legal



“A utilização da Cota de Reserva Ambiental para compensação da Reserva Legal bem como o seu cancelamento (nas hipóteses admitidas) serão averbados nas matrículas do imóvel no qual se situa a área vinculada ao título e na área do imóvel beneficiário da compensação.”

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 exigidos, cujas situações exigirão provas da consolidação por documentos e por todos os outros meios de prova em direito admitidos.

Normatizou que o proprietário ou possuidor de imóvel rural que detinha, em 22 de julho de 2008, área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido na legislação então em vigor poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), adotando as seguintes alternativas, isolada ou conjuntamente: recompor a Reserva Legal; permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal; ou compensar a Reserva Legal.

Diferenciou os proprietários ou possuidores de imóveis rurais, na Amazônia Legal, e seus herdeiros necessários que possuam índice de Reserva Legal maior que 50% (cinquenta por cento) de cobertura florestal e não realizaram a supressão da vegetação nos percentuais previstos pela legislação em vigor à época, possibilitando-lhes a utilização da área excedente de Reserva Legal para fins de constituição de servidão ambiental, Cota de Reserva Ambiental (CRA) e outros instrumentos congêneres previstos na Lei.

Disciplinou, ainda, a exemplo do código anterior, os 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.

Cria o Cadastro Ambiental Rural (CAR), constituindo-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. Impõe à União, aos Estados e ao Distrito Federal, por ato do Poder Executivo, a implantação de Programas de Regularização Ambiental (PRAs), com objetivos

de adequação dos imóveis rurais aos termos da legislação.

Estabelece que a Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, comportando 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, vez que a possibilidade de sua averbação na matrícula continua expressamente consignada no art. 167, II, 22, da Lei nº 6.015/1973.

Prevê que, 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.

Ainda, em relação à Reserva Legal, continua a permitir que ela 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.

Importante ressaltar que a inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou o posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante às diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal.

Nos casos em que a Reserva Legal já tenha sido averbada na matrícula do imóvel e em que essa averbação identifique o perímetro e a localização da reserva, o proprietário não será obrigado a fornecer ao órgão ambiental as informações relativas à Reserva Legal, desde que apresente ao órgão ambiental competente a certidão de Registro de Imóveis na qual conste a averbação da Reserva Legal ou o termo de compromisso já firmado nos casos de posse.

Instituiu-se a Cota de Reserva Ambiental (CRA), 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.

Prevê, também, que a Cota de Reserva Florestal (CRF) emitida nos termos do art. 44-B do anterior Código Florestal passa a ser considerada como Cota de Reserva Ambiental (CRA).

A Cota de Reserva Ambiental será emitida pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) em favor do proprietário de imóvel incluído no CAR, podendo ser transferida, onerosa ou gratuitamente, à pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, mediante termo assinado pelo titular do CRA e pelo adquirente, devendo ser averbado na matrícula do imóvel, no Registro de Imóveis competente, o vínculo da área do imóvel com a CRA e sua eventual transferência.

Cada Cota de Reserva Ambiental corresponderá a um (um) hectare: I – de área com vegetação nativa primária ou com vegetação secundária em qualquer estágio de regeneração ou recomposição; II – de áreas de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas. Só pode ser utilizada para compensar Reserva Legal de imóvel rural situado no mesmo bioma da área à qual o título esteja vinculado, se equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada, e quando estiver fora do Estado, se localizada em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

A utilização da Cota de Reserva Ambiental para compensação da Reserva Legal bem como o seu cancelamento (nas hipóteses admitidas) serão averbados nas matrículas do imóvel no qual se situa a área vinculada ao título e na área do imóvel beneficiário da compensação.

A compensação de Reserva Legal poderá ser feita mediante: I – aquisição de Cota de Reserva Ambiental (CRA); II – arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal; III – doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária; e IV – cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição.

Quando se tratar de imóveis públicos, a compensação poderá ser feita mediante concessão de direito real de uso ou doação, por parte da pessoa jurídica de direito público proprietária de imóvel rural que não detém Reserva Legal em extensão suficiente, ao órgão público responsável pela Unidade de Conservação de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público, a ser criada ou pendente de regularização fundiária.

Também será possível que o poder público municipal conte, para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, com os seguintes instrumentos: o exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes, conforme dispõe a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; a transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas; I – o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura; e aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental.

Por fim, alterou outras legislações ambientais, modificando e/ou acrescentando disposições que interessam ao Registro Imobiliário, nas Leis nº 6.938/1981, nº 9.393/1996, nº 9.985/2000 e nº 11.428/2006, a saber: a servidão ambiental pode ser instituída por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado pelo proprietário perante o órgão integrante do Sisnama, contendo, no mínimo, os seguintes itens: memorial descritivo da área de servidão ambiental, com pelo menos um ponto de amarração georreferenciado; objeto da servidão ambiental; direitos e deveres do proprietário ou instituidor; prazo durante o qual a área permanecerá como servidão ambiental; as áreas instituídas na forma de servidão florestal nos termos do art. 44-A da Lei nº 4.771/1965 passam a ser consideradas como de servidão ambiental; os instrumentos de instituição de Servidão Ambiental, bem como aqueles que instituem compensação de Reserva Legal e os que alienarem, cederem ou transferirem servidão ambiental devem ser objetos de averbações em todas as matrículas dos imóveis envolvidos.

### 3. Reflexos no Registro de Imóveis

De todas as obrigações acima elencadas, com exceção da Reserva Legal, todas as demais devem, obrigatoriamente, ser averbadas no RI, por expressa previsão legal.

Ainda, considerando que todas as obrigações previstas no novo Código Ambiental têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural, não se pode olvidar que além das averbações expressamente previstas, todas as ações de cunho ambiental poderão ter suas citações registradas na matrícula, por força do art. 167, I, e do art. 21 da Lei de Registros Públicos, a saber: “167 – No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos: I – o registro: [...] 21) das citações de ações reais ou pessoais reipersecutórias, relativas a imóveis”.

Além do já enunciado acima, a possibilidade de atos de averbação de outras ocorrências ou circunstâncias significativas que tenham influência no imóvel ou nas pessoas de seus titulares, em consonância com o que dispõe o art. 167, II, 5 c/c art. 246, *caput*, da Lei de Registros Públicos.

Art. 167 – No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.

II – a averbação:

5) da alteração do nome por casamento ou por desquite, **ou, ainda, de outras circunstâncias que, de qualquer modo, tenham influência no registro ou nas pessoas nele interessadas.**

Art. 246 – Além dos casos expressamente indicados no item II do artigo 167, **serão averbados na matrícula as sub-rogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro** (Grifo nosso).

Ademais, é pacífico, no meio registrário brasileiro, a possibilidade de se dar publicidade de ocorrências que visem à tutela ambiental, por meio de averbação na matrícula. O rol de atos de averbação a serem praticados pelo Registro Imobiliário, previstos na Lei de Registros Públicos, tem sido entendido como meramente exemplificativo.

Tal entendimento é corroborado por doutrinadores de escol, pela jurisprudência, por decisões normativas das Corregedorias-Gerais de Justiça dos estados brasileiros e, notadamente, pelo surgimento do Princípio Registrário da Concentração, introduzido no Brasil com auxílio direto do nobre colega do Rio Grande do Sul, João Lamana Paiva, que consiste 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.

Tal noção de não taxatividade dos atos averbáveis enfoca a situação real do imóvel e, conseqüentemente, quanto maior a concentração de informações no Registro de Imóveis, maior será a proteção dos terceiros interessados e 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.

#### 4. Possíveis alterações legislativas

Tratamos do que está estabelecido na Lei nº 12.651/2012 com as alterações introduzidas pela Medida Provisória nº 571/2012, no entanto, o Projeto de Lei de Conversão da mencionada Medida Provisória apresenta dispositivos que, se aprovados, modificarão algumas disposições aqui tratadas, merecendo destaques.

O primeiro deles está previsto no § 4º, do art. 18, e refere-se à faculdade que poderá ser concedida ao proprietário do imóvel rural, entre o período de publicação da lei e o registro da Reserva Legal no Cadastro Ambiental Rural (CAR), de averbar a Reserva Legal do Registro de Imóveis, gratuitamente.

Art. 18. A área de Reserva Legal deverá ser registrada no órgão ambiental competente por meio de inscrição no CAR de que trata o art. 29, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas nesta Lei.

[...] § 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).

O segundo deles, por sua vez, previsto no art. 83, revoga expressamente, dentre outros dispositivos, o item 22 do inc. II, da Lei de Registros Públicos, ou seja, prevê a expressa revogação do dispositivo legal constante do rol do art. 167, II, da Lei de Registros Públicos, que enuncia expressamente que deve ser averbada a Reserva Legal no Registro de Imóveis.

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) (Grifo nosso).

Vejam, senhores, o dissenso que se apresenta: ao mesmo tempo em que o Projeto de Lei traz previsão em conceder faculdade ao proprietário em ter a reserva legal averbada gratuitamente na matrícula no Registro de Imóveis, no período especificado, revoga o dispositivo na Lei de Registros Públicos que expressamente prevê a averbação da Reserva Legal.

Resta saber 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”, vez que dito dispositivo não foi revogado pela Lei nº 12.651/2012, e entrou em vigor em 11 de abril de 2012, apesar de ainda não estar surtindo efeitos legais, pois o proprietário goza do prazo de mais 180 dias para adesão ao Programa Mais Ambiente, que se encerrará, se não houver outras prorrogações, em 12 de dezembro de 2012. É que o proprietário rural que aderir ao Programa Mais Ambiente, até referida data, terá como benefício a suspensão de multas, inclusive a prevista no art. 55 do Decreto nº 6.514/2008, ou se se pretende 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, ou se se trata de um caso típico de falta técnica legislativa.

## 5. Conclusões

Diante das alterações acima elencadas, pode-se dizer que o Registro de Imóveis continuará contribuindo com o meio ambiente, haja vista que no cômputo geral a nova legislação amplia e obriga a publicidade de outras informações ambientais, visando a prevenir e alertar a sociedade, impedindo que a transferência de direitos e obrigações reais sobre imóveis ambientalmente irregulares causem temerárias consequências à segurança jurídica, exigindo atuação direta dos registradores imobiliários na garantia da propriedade sustentável.

## 6. Referências bibliográficas

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF: Senado Federal, 1946.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. 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 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 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.

PAIVA, João Pedro Lamana. *Títulos judiciais e a sua repercussão registral no RI*. Disponível em: <<http://www.lamanapaiva.com.br>>. Acesso em: 20 nov. de 2011. ■

### Apresentação da palestra disponível no endereço

<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=14>



Cachoeira na Chapada dos Guimarães/MT





Debatedor José de Arimatéia e o Palestrante e Eduardo Sócrates, durante o painel

## Aquisição de imóvel rural por estrangeiros

// Eduardo Sócrates Castanheira (palestrante)

*Mestre em Direito, registrador imobiliário na comarca de Volta Redonda (RJ) e vice-presidente do IRIB, pelo Rio de Janeiro. Exerceu, ainda, as funções de juiz de Direito, promotor de Justiça e defensor público. É, também, professor de Direito Civil.*

// José de Arimatéia Barbosa (debatedor)

*Registrador de imóveis da comarca de Campo Novo do Parecis (MT). Graduado em Ciências Jurídicas, pós-graduado em Direito Público, Direito Notarial e Registral, Direito Civil e Processual Civil, doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad Del Museo Social Argentino (UMSA), Universidades Asociadas da América Latina (Uniaal) e em Direito Civil pela Universidade Buenos Aires (UBA), Argentina.*

As limitações para a aquisição de imóveis rurais por estrangeiros revelam a importância do tema, que se justifica por vários motivos, a começar por seus efeitos, tanto na esfera individual daquele que realiza o negócio, quanto nas questões política, econômica e de soberania nacional.

O Brasil, na América do Sul, é pioneiro na regulamentação da matéria, seguido pela Argentina, onde, recentemente, foi promulgada a Lei nº 26.737, de 27 de dezembro de 2011, de iniciativa do Poder Executivo.

No Uruguai, o tema é timidamente tratado em legislações esparsas, porém tramita no Congresso Nacional daquele país projeto de lei, a exemplo do que ocorreu nos mencionados países-irmãos.

Na exposição de motivos do projeto que lhe deu origem, a presidente Cristina Kirchner justifica que ele se apoia em pactos internacionais e em Direito comparado, os quais impõem estritas proibições, restrições e limites à aquisição de terras por parte de estrangeiros.

Assevera que essa interpretação é perfeitamente compatível com o disposto no art. 27 da Convenção de Viena sobre direito dos tratados, pois se trata de hierarquizar uma faculdade excludente da Nação, como é o exercício pleno de sua soberania territorial e de proteção regulatória sobre seus recursos estratégicos não renováveis.

Cita, dentre outras, a República Francesa (Lei nº 85-30, de 9 de janeiro de 1985); a República Italiana por meio das Leis nº 411 e nº 499 (1996); AUSTRÁLIA – “Lands Acquisition”; CANADÁ – “Loi Concernant expropriation”; e os ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA – “The Federal Land Policy And Management act.” (1976, Sección 501).

Há consenso, pois, em relação ao fato de que algum tipo de restrição à aquisição de terras rurais por estrangeiros é salutar, não só para garantir o pleno exercício da soberania como também para beneficiar a exploração de riquezas do solo pelos brasileiros. Tem-se notícia de um grande número de empresas estrangeiras explorando usinas de etanol e outros tipos de biocombustível, além de se dedicarem ao cultivo de grãos.

Não é aceitável, contudo, uma postura xenofóbica, de modo a impedir os investimentos na produção e o incremento da pesquisa científica.

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), por meio da Instrução Normativa nº 70, de 6 de dezembro de 2011, voltou a regulamentar, pormenorizadamente, a matéria, alterando entendimento consolidado quanto à aquisição realizada por pessoa jurídica, como será visto mais adiante.

Ressalta-se, por derradeiro, que o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Instrução Normativa Conjunta nº 1ª (DOU de 28/9/2012 – seção 1, p.129), disciplinou o

procedimento administrativo para o processamento do respectivo requerimento submetido à Lei nº 5.709/1971, qual seja a autorização para a aquisição ou arrendamento de imóvel rural por estrangeiro.

Revela o governo uma grande preocupação com o tema, não obstante os dados oficiais demonstrem que apenas 0,51% do território está em mãos de estrangeiros. É certo que tais números não são fidedignos.

Basta verificarmos a pouca expressão desses números para concluirmos o quanto é falho o banco de dados disponível no órgão responsável pela regularização fundiária do País, justificado por meio da presidência do Incra pela ausência de informações referentes às transações realizadas.

Apesar de não ser novo, o assunto ainda suscita dúvidas, o que justifica o presente estudo.

## 1. Conceito de estrangeiro

Estrangeiro é aquele que não é brasileiro, seja nato ou naturalizado. Em princípio, pois, é aquele não nascido em território nacional<sup>1</sup> e que não se enquadre em qualquer das hipóteses constitucionais que excepcionam o princípio do *jus solo*.<sup>2</sup>

**Chega-se, pois, ao conceito de estrangeiro por exclusão, de sorte que se impõe conhecer o disposto no art. 12 da CF/1988, que cuida do instituto da nacionalidade.**

**O brasileiro, evidentemente, não tem qualquer restrição legal para aquisição de imóvel rural, a menos que tenha cônjuge estrangeiro e que o regime patrimonial escolhido implique a comunicação dos bens, hipótese em que deverá haver autorização do Incra, segundo entendimento jurisprudencial majoritário.**<sup>3</sup>

De difícil solução se mostra a hipótese em que o brasileiro comprou o imóvel solteiro e, posteriormente, se casa com estrangeiro por regime em que há comunicação de patrimônio.

Não havendo como se fazer o controle prévio nessa hipótese, mais sensato é realizar a averbação do casamento na matrícula do imóvel, oficiando-se, em seguida, aos órgãos competentes para que tomem as providências que acharem necessárias.

1. Já incluída, dentre outras, as hipóteses de nascimento em navios e aeronaves de guerra, navios mercantes brasileiros em alto-mar ou de passagem em mar territorial estrangeiro, aeronaves civis em voo sobre o alto-mar ou de passagem sobre águas territoriais ou espaços aéreos estrangeiros, e fronteiras geográficas como rios, lagos, baías, golfos, ilhas, bem como o espaço aéreo e o mar territorial.

2. Notar que mesmo o nascido no território brasileiro pode não ser nacional, caso os seus pais estejam a serviço de seu país (art. 12, I, “b”, da CF). Também pode ter nascido no exterior e ser brasileiro (art. 12, I, “c”).

3. Nesse sentido, veja-se o julgamento do MS 5.831-SP, julgado em 27/2/1997, Superior Tribunal de Justiça, ministro José Delgado.

## 2. Critério de caracterização do imóvel rural

A legislação brasileira costuma adotar dois critérios para identificar o imóvel rural, a saber: a) critério da localização do bem; e b) critério da destinação econômica dada ao imóvel.

A doutrina firmou entendimento de que, para efeito das restrições aqui tratadas, a lei de regência adotou o critério da destinação, uma vez que, embora não o faça de modo explícito, demonstra de maneira indireta, ao utilizar conceitos adotados pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), que, indubitavelmente, utiliza o critério da destinação. Na prática, como o registrador, em tese, não tem como saber a destinação que é dada para cada imóvel, deve ele se valer da informação que constar da matrícula. Caso o interessado queira se livrar das restrições, tem de alterar, por vias próprias, esse dado da matrícula.

## 3. Tratamento específico conferido ao português

Confere-se ao cidadão português um tratamento privilegiado no Brasil, ficando dispensado de obter autorização para adquirir áreas rurais, desde que observados certos requisitos, a saber: a) não se localize o imóvel em área indispensável à segurança nacional, b) tenha residência regular no Brasil; e c) haja reciprocidade de tratamento.<sup>4</sup>

O tratamento benéfico, contudo, não é automático, devendo ser formalmente reconhecido pela autoridade competente.

A Consolidação Normativa do Estado do Rio de Janeiro cuida desse aspecto nos seguintes moldes:

Art. 628 O cidadão português que se valer do “Estatuto da Igualdade” e vier a titular direitos civis em igualdade de condições com os brasileiros natos,<sup>5</sup> poderá adquirir livremente imóveis rurais.

Parágrafo único. Para isso, deverá comprovar o implemento das condições previstas em lei e apresentar a carteira de identidade, consignando-se o fato no título a ser registrado.

## 4. Imóveis urbanos e os estrangeiros

Não há restrições para que estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, adquiram imóvel urbano, à exceção daquela estabelecida no art. 205 do Decreto-Lei nº 9.760/1946,<sup>6</sup> que diz respeito aos terrenos situados dentro de faixa de fronteira, da faixa de 100 metros ao longo da costa marítima, ou de uma circunferência de 1.320 metros em torno de fortificações

4. Veja-se o Tratado da Amizade que entrou em vigor por força do Decreto Federal nº 3.927/2001.

5. Por sua vez, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) concede ao naturalizado o gozo de todos os direitos civis e políticos, excetuados o que a Constituição Federal reserva exclusivamente aos brasileiros natos (cf. Art. 12, 3º CF).

6. Art. 205 combinado com o art. 100, ambos do Decreto-Lei nº 9.760/1946.

militares, que, então, dependem de autorização do presidente da República.

A limitação relativa aos 100 metros da costa marítima, acima referida, não se aplica, contudo, à aquisição de unidades autônomas de condomínio edilício em terrenos de marinha, desde que situado em zona urbana e respeitado o limite de 1/3 de sua área total, como explicitado no parágrafo primeiro do mencionado dispositivo legal.

Existe restrição, sim, para que **estados estrangeiros** adquiram imóveis, seja urbano ou rural. Permite-se, excepcionalmente, a compra de imóvel para instalação de representações diplomáticas ou consulares, na forma do parágrafo 2º do art. 11 da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657/1942), exigindo-se, entretanto, prévia autorização do Estado brasileiro.

## 5. Aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira

Não há, *a priori*, impedimento para aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira, bastando que, em determinadas hipóteses, haja autorização emitida pelo agente público competente.

A ordem jurídica do Brasil sempre contemplou os estrangeiros com os mesmos direitos fundamentais garantidos aos brasileiros, quais sejam: vida, liberdade, segurança e propriedade. Essa equiparação foi assim até o advento da Emenda Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969, e do Decreto-Legislativo nº 924, de 10 de outubro de 1969, quando era livre a venda de terras rurais brasileiras a estrangeiros, ressalvadas as exigências gerais, previstas na pertinente legislação. Desde então, o estrangeiro viu seu direito de comprar terras rurais sofrer muitas restrições.

**Requisito fundamental comum a todas as hipóteses que serão a seguir tratadas – o estrangeiro deve residir em território nacional (art. 1º da Lei nº 5.709/1971), à exceção do caso de recebimento de herança legítima.**

Logo, a pessoa física estrangeira residente no exterior não pode, em regra, adquirir imóvel rural no Brasil.

A aquisição **não sofre restrição, desde que:**

a) o bem não ultrapasse o tamanho de 3 (três) Módulos de Exploração Indefinida (MEI); e<sup>7</sup>

b) não seja o imóvel localizado em área de segurança nacional, hipótese em que é necessária autorização do Conselho de Defesa Nacional (art. 7º da Lei nº 5.709/1971).<sup>8</sup>

7. Este módulo é definido pela Instrução Especial nº 50 do Incra, sendo diferente do módulo rural e do módulo fiscal. O MEI não consta do CCIR.

8. Art. 332 A aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, se o imóvel contiver área não superior a 03 módulos, ressalvados, no

Se o estrangeiro pretender adquirir mais de um imóvel,<sup>9</sup> terá de obter autorização, ainda que a soma dessas áreas não ultrapasse a 3 módulos.

Também precisará de autorização se pretender comprar frações ideais de imóveis diferentes, ainda que inferior a 3 módulos.

Entretanto, se o estrangeiro for comprando frações sucessivas de um mesmo imóvel, desde que não ultrapasse o limite de três módulos, não precisará de autorização. É que estará adquirindo um único imóvel com área inferior a três módulos.

Caso o estrangeiro receba o imóvel por sucessão legítima (vedada a sucessão testamentária), não necessitará de autorização, salvo se a área for de segurança nacional.<sup>10</sup>

O Projeto de Lei nº 4.059/2012 aumenta o limite de 3 para 4 módulos fiscais (CF. art. 6º).

## 6. Situações que exigem autorização para a aquisição

### I. Aquisição de imóvel rural maior que 3 módulos (MEI) e menor que 50 (MEI), observando-se o seguinte:

a) exige-se autorização do Incra. Além disso, se o imóvel estiver situado em área indispensável à segurança nacional, é exigida, ainda, a autorização do Conselho de Defesa;

b) não poderá a soma das áreas rurais pertencentes a estrangeiros, pessoas físicas ou jurídicas, ultrapassar percentuais de 25% da superfície dos municípios;

c) também as pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada município, de mais de 40% da área de ¼ de sua superfície, ou seja, 10% da área.

Esses limites (itens b e c)<sup>11</sup> não se aplicam para aquisições de áreas rurais nas seguintes hipóteses:

entanto, os imóveis situados em área considerada indispensável à segurança nacional, que dependerão de assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.

9. Declaração do estrangeiro de que não possui outro imóvel rural (art. 9º, "a", do Dec. 74.964/1974). Art. 334 da Consolidação do Estado do Rio de Janeiro: "Dependerá também, de autorização do INCRA, a aquisição, por pessoa física, de mais de um imóvel com área não superior a 03 módulos. Art. 33: "Caso o adquirente não seja proprietário de outro imóvel com área não superior a 03 módulos, constará do instrumento declaração dele neste sentido, e sob sua responsabilidade."

10. Anote-se, todavia, que, segundo entendimento do Incra, os limites percentuais de área em mãos de estrangeiros no mesmo município devem ser respeitados, conforme orientação remetida às corregedorias de justiça, publicada no DJE de 17/7/1979 (São Paulo). Tal orientação contraria norma expressa do § 2º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971, que torna o recebimento de herança imune ao controle de "todas as restrições" contidas na lei. Orienta o Incra, ainda, que **também na sucessão mortis causa deverá o estrangeiro ter residência no Brasil** (Ofício/Incra/SR(07)G/nº 538, de 2 de abril de 2012).

11. Se não tiver o oficial como calcular a soma de áreas rurais em nome de estrangeiros no município e o total das áreas adquiridas pelos da nacionalidade do requerente, incluindo o período anterior à promulgação do Dec.-Lei nº 494, de 10 de março de 1969, poderá considerar a certidão referente às transações que se efetivarem a partir da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, ou mesmo do Dec. nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, que instituíram o livro especial auxiliar para o registro de terras rurais adquiridas por estrangeiro. Nesse sentido, veja-se o art. 5º do Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974.

I – áreas inferiores a 3 módulos;

II – áreas objeto de compra e venda, de promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, mediante escritura pública ou instrumento particular devidamente protocolado no registro competente, e que houverem sido cadastrados no Incra, em nome do promitente-comprador, antes de 10 de março de 1969;

III – quando o adquirente tiver filho brasileiro ou tiver casado com pessoa brasileira, sob o regime da comunhão de bens.<sup>12</sup>

### II. Aquisição de imóvel rural com área superior a 50 módulos (MEI):

**Em princípio, não é admissível a compra de área rural por estrangeiro acima de 50 módulos, a menos que haja autorização do presidente da República e, eventualmente, do Conselho de Defesa (se for em área de segurança nacional) e do Incra, para análise do projeto de exploração de áreas acima de 20 módulos.**

Também incidem, nessa hipótese, as limitações das letras b e c do item anterior (item 1).

## 7. Aspectos notariais e registrais

Na aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica, é indispensável a lavratura de escritura pública, na forma do art. 8º da Lei nº 5.709/1971, independentemente do valor do bem, sob pena de nulidade.

Da escritura constará, obrigatoriamente, além dos documentos exigidos para a lavratura de escrituras em geral,<sup>13</sup> o documento de identidade do adquirente, a prova de sua residência no território nacional e, quando for o caso, a autorização do órgão competente.

O adquirente necessitará, no caso de áreas não superiores a 3 módulos (MEI), declarar, sob as penas da lei, que não possui outro imóvel, na forma do art. 9º, a, do Decreto nº 74.995/1974.

Deve o interessado apresentar, ainda, autorização do Incra, do Conselho de Defesa Nacional ou do presidente da República, de acordo com a localização e o tamanho da propriedade, nas condições já vistas.

12. O Incra, por meio do OFÍCIO/INCRA/SR(07) G/Nº 538 esclareceu que "a pessoa estrangeira casada com brasileira sob o regime de comunhão de bens que pretenda adquirir ou arrendar imóvel rural no País ou se tiver filho brasileiro não isentando o interessado encaminhar o pedido de autorização do INCRA para que os demais aspectos no tocante as condições essenciais sejam analisados".

13. Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR relativo aos últimos cinco anos, Certidão Negativa de Débito (CND)/INSS nas hipóteses legais, certidão de ônus reais, certidão de feitos ajuizados e imposto de transmissão.

É de 30 dias o prazo de validade da autorização para a lavratura da escritura, seguindo-se o registro no Serviço de Registro de Imóveis, no prazo de 15 dias.

A certidão do Registro Geral de Imóveis (RGI), relatando a porcentagem de propriedades rurais em nome de estrangeiros no município da situação do bem, deverá ser apresentada perante o Incra (art. 9, a, do Decreto nº 74.965) e também perante o tabelionato de notas, no momento da lavratura do ato.<sup>14</sup>

Não sendo solteiro, deverá apresentar certidão de casamento, legalizada por cônsul, traduzida e registrada no serviço de Títulos e Documentos, ou simplesmente a certidão expedida pelo Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN), na hipótese de casamento celebrado no Brasil.

**A Instrução Normativa do Incra nº 70, de 6 de dezembro de 2011, exige, no inc. III do art. 3º, a inscrição do comprador estrangeiro no Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), na condição de permanente.**

A não observância das regras contidas na Lei nº 5.709/1971 implica a nulidade do ato e a responsabilização civil, penal e administrativa do tabelião e do registrador.

**Não é a inscrição no livro de registro de propriedade rural para estrangeiro que transfere a propriedade, servindo de simples controle administrativo.**

Assim, o registro, para transferir a propriedade, deve ser efetuado na matrícula do imóvel.

Os cartórios de Registro de Imóveis devem, por fim, informar trimestralmente à Corregedoria da Justiça dos Estados e ao Incra a relação das aquisições de imóveis rurais por pessoas estrangeiras, ainda que localizados em zona urbana, inclusive aquelas primeiras aquisições inferiores a três MEI, que são dispensadas de autorização prévia.

## 8. Problemas ainda não resolvidos e novas questões decorrentes da recente legislação

### Usucapião de área rural por estrangeiro

José Carlos Salles, ao tratar de usucapião especial rural, afirma que as pessoas físicas estrangeiras residentes no País podem se valer da ação declaratória de domínio por usucapião, sujeitando-se, contudo, aos limites estabelecidos na Lei nº 5.709/1971.<sup>15</sup>

Destarte, se a área for inferior a três módulos (MEI), fica dispensada a autorização.

14. Nela, serão informadas, inclusive, as áreas inferiores a 3 módulos. A Instrução Normativa do Incra nº 70/2011 refere-se, também, à exigência de apresentação de certidão do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que comprove a área total do município de localização do imóvel (inc. XV do art. 13).

15. SALLES, José Carlos de Moraes. Usucapião de Bens Imóveis e Móveis. *Revista dos Tribunais*, 7ª ed., p. 334-335.

A dúvida é em que momento se fará o controle das restrições: ou no momento da sentença ou por ocasião da qualificação do mandado de usucapião pelo oficial do registro de imóveis?

Há quem sustente que não poderá o oficial recusar o mandado de usucapião, pois isso, é matéria de mérito a ser examinada no âmbito da ação judicial. Nesse sentido, veja-se Benedito Silvério Ribeiro:<sup>16</sup>

Pode ocorrer, no entanto, que haja sentença concessiva de usucapião em que não se tenha atentado à autorização (exigida para a escritura, conforme art. 9º da Lei 5.709/71), o que, todavia, não poderá ser objeto de exigência pelo Oficial de Imóveis. Não lhe cabe corrigir falha da sentença, mesmo porque a lei fala em escritura pública. Nessas circunstâncias, feito o registro, sem a devida autorização, não pode ser declarado nulo de pleno direito, possibilitando rescisão da sentença na via anulatória ou rescisória, sendo o Incra o órgão legitimado para agir.

Averbe-se a existência de orientação em sentido contrário, como se vê do julgamento da Apelação Cível nº 01-6/7, Atibaia, DJE 11/8/2003:

Registro de Imóveis. Mandado de Usucapião. Imóvel rural. Recurso que devolve a qualificação por inteiro do título. Cônjuge estrangeiro. Necessidade de autorização do Incra. Inteligência do artigo 1º da Lei 5.709/71. Recurso não provido.

Em razão da responsabilidade civil, recomenda-se a expedição de ofício ao juiz que expediu o mandado, indagando se deve ou não exigir autorização.

Não obstante negar a possibilidade de usucapião, o STJ, no Resp. nº 171347-SP, DJU, de 12/6/2000, reconheceu ao estrangeiro proteção possessória em função de possuir um instrumento particular de compra e venda.

### Nulidade independentemente de propositura de ação

O art. 15 da Lei nº 5.709/1971 prevê a nulidade do ato quando não obtida a autorização necessária para o estrangeiro adquirir área rural.

A rigor, a declaração de nulidade depende da propositura de ação anulatória do título. A jurisprudência, contudo, tem admitido o cancelamento direto do registro de compra e venda no qual não se obteve a indispensável autorização do Incra, como se vê da seguinte ementa:

Registro de Imóveis – Cancelamento de registro – Aquisição de imóvel rural por estrangeiro – Área com

16. RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de Usucapião*. São Paulo: Editora Saraiva, vol. 1ª, 6ª ed., p. 298.



Eduardo Sócrates destacou que o registrador de imóveis deve tomar cuidados, inclusive com relação à documentação exigida

superfície superior ao módulo regional – Não exibida autorização do Incra – Averbamento de nova descrição do imóvel por meio de levantamento topográfico extrajudicial – Nulidade de pleno direito caracterizada. Pretensão acolhida para determinar o cancelamento das averbações e dos registros (CGJ-SP Processo nº CG 79.657/87. Julgamento em 27/3/1987).

Curiosamente, o já mencionado Projeto de Lei nº 4.059/2012, no seu art. 14, utiliza-se da expressão anulável e não mais nulidade de pleno direito, empregada no art. 15 da Lei nº 5.709/1971.

### Hipoteca de área rural em favor de estrangeiro

A questão tem sido debatida na doutrina, parecendo mais adequado o entendimento que permite a constituição de hipoteca sem que se exija prévia manifestação da autoridade competente, nas hipóteses previstas no art. 12 da Lei nº 5.709/1971, postergando a exigência para o momento em que o título for apresentado ao registro de imóveis.

Nesse sentido, veja-se a opinião de Adriano Erbolato Melo:<sup>17</sup>

Vê-se que a melhor dicção da norma, s.m.j, é aquela que limita a manifestação da vontade na aquisição pelo estrangeiro e não na manifestação de vontade na disposição do alienante seja ela nacional ou alienígena [...].

17. MELO, Adriano Erbolato. Palestra proferida no XI Seminário de Direito Notarial e Registral de São Paulo, realizado no dia 21 de abril de 2007, no hotel Stream Palace, em Ribeirão Preto. Publicada no *Boletim Eletrônico do IRIB* nº 2.933, de 3/5/2007. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/html/boletim/boletim-iframe.php?be=886>>.

Deverá constar da escritura, por cautela, que as partes têm ciência de que para eventual aquisição do imóvel em execução do crédito será necessária a obtenção da autorização do Incra, nas hipóteses exigidas legalmente.

O PL nº 4.059/2012, no art. 5º, cuida expressamente da questão, estabelecendo o seguinte:

Art. 5º Não se aplicam as restrições previstas nesta Lei nos casos de direitos reais ou pessoais de garantia.

Parágrafo único. Caso a concessão de garantia por instrumento público ou particular importe na aquisição da propriedade por credor atingido por esta lei, essa propriedade será sempre resolúvel e deverá ser alienada no prazo de 1 ano, a contar da adjudicação do bem, sob pena de perda da eficácia da aquisição e reversão do bem ao proprietário original, com desconstituição da garantia.

### Alienação fiduciária de imóvel rural

O registro do contrato de alienação fiduciária de imóvel transfere a propriedade para o credor fiduciário.<sup>18</sup>

18. CHALHUB, Melhim Namem. *Negócio Fiduciário*. Renovar, 3ª ed., p. 268. Afirma o autor o seguinte: "ao ser registrado o contrato de alienação fiduciária, considera-se transferida a propriedade ao credor-fiduciário e, por esse meio, o devedor-fiduciante demite-se do seu direito de propriedade; em decorrência desse registro, constitui-se em favor do credor-fiduciário é investido da qualidade de propriedade resolúvel; por força dessa estruturação, o devedor-fiduciante é investido na qualidade de proprietário sob condição suspensiva, e poderá tornar-se novamente titular da propriedade plena ao implementar a condição de pagamento da dívida que constitui objeto do contrato principal".



O debatedor José de Arimatéia Barbosa incluiu em sua apresentação um apanhado da legislação vigente e sua evolução ao longo do tempo

Uma interpretação literal dos dispositivos legais levaria à conclusão de que haveria necessidade de autorização para o registro do instrumento de sua constituição em relação a imóvel rural, quando a alienação fosse feita, por exemplo, para uma instituição financeira estrangeira.

Deve-se observar, contudo, que a alienação em favor do credor se faz com fins de garantia (propriedade resolúvel), não havendo transferência da posse do imóvel, que permanece em poder do devedor.

Ademais, o imóvel alienado não passa a integrar o ativo imobilizado do credor que, inclusive, deverá, obrigatoriamente, fazer a alienação do bem em leilão, somente ficando com o bem na hipótese de não haver interessado na sua aquisição.

Mesmo assim, é obrigado a vender o bem no prazo máximo de 1 ano, prorrogável até duas vezes, a critério do Banco Central da República, na forma do art. 35 da Lei nº 4.595/1964.

Em razão desses argumentos, parece mais adequada a tese de dispensa da manifestação prévia do Incra nessa hipótese, na forma preconizada no parágrafo único do art. 5º do PL nº 4.059/2012.

### Instituição de outros direitos reais sobre imóvel rural

Discute-se, ainda, se as restrições para o estrangeiro adquirir imóvel rural se estendem também à instituição de outros direitos reais, que não a venda.

Não há uma resposta fechada para tal questão. Devem-se levar em consideração aspectos peculiares de cada instituto jurídico, como já foi feito em relação à hipoteca e à alienação fiduciária. Em regra, se houver apossamento imediato pelo estrangeiro, recomenda-se a obtenção de prévia autorização, como no usufruto e no direito de superfície.<sup>19</sup>

Ressalte-se que, em relação à área indispensável à segurança nacional, a questão tem tratamento expresso, pois os incs. V e VI do art. 2º da Lei nº 6.634/1979 estabelece que, na faixa de fronteira,<sup>20</sup> não pode o estrangeiro **ser titular de nenhum direito real, sem a autorização do Conselho de Defesa Nacional**.

### Fundos imobiliários e o imóvel rural

Verifica-se, nos últimos anos, grande incremento na formação dos fundos de investimentos imobiliários, criados pela Lei nº 8.668/1993 e regulamentado pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM) em suas Instruções de números 205 e 206, ambas de 1994.

A lei não lhes atribuiu personalidade jurídica, preferindo tomar de empréstimo a personalidade das instituições financeiras que são responsáveis pela administração do patrimônio (art. 6º da Lei nº 8.668/1994).

19. Em sentido contrário, veja-se: CAMARGO, Luciano Dias Bicalho. *Boletim Irib em Revista*, nº 343, p. 176.

20. Anote-se, por fim, que, desde a edição da Lei nº 2.597/1955, a faixa de fronteira se identifica fisicamente com a faixa de segurança nacional.

Destarte, a escritura e o registro de eventual título de que conste aquisição de imóveis no interesse dos integrantes do fundo devem ser feitos em nome da instituição administradora, como informa Marcelo Terra:<sup>21</sup>

Importantíssima a constatação de não ser o fundo dotado de personalidade jurídica [...] A ausência de personalidade impede que o fundo compareça em escrituras como adquirente ou alienante de imóveis e, via de consequência, de constar no assento registral como titular de direito real incidente sobre um imóvel.

#### No mesmo sentido, veja-se a lição de Melhim Chalhub:<sup>22</sup>

Com efeito, na dinâmica dos fundos de investimento em geral, os bens que constituem seu patrimônio são adquiridos pelo fundo em seu nome, enquanto a propriedade dos condôminos (quotistas) recai sobre as quotas do fundo. No caso dos fundos de investimento imobiliário, para evitar questionamentos quanto à capacidade do condomínio para comercializar imóveis, à luz das restrições da lei civil, optou o legislador por atribuir à própria sociedade administradora a propriedade dos imóveis que integram a carteira do fundo, definindo, então, a propriedade fiduciária. A fórmula permite que os quotistas (fiduciários) outorguem a gestão dos investimentos imobiliários a uma instituição administradora (fiduciária).

Vê-se, pois, que o bem, apenas formalmente, é adquirido pela instituição financeira administradora para solucionar um aspecto prático, na medida em que tais bens, de fato, pertencem aos investidores.

Sendo os investidores pessoas estrangeiras, incidiriam as normas restritivas da Lei nº 5.709/1971?

Parece que sim, pois senão seria fácil contornar as restrições legais por intermédio da criação de fundos, de sorte que cabe ao tabelião e ao registrador exigirem todos os documentos e as autorizações especificadas na lei de regência. Essa, ademais, é a solução prevista no PL nº 4.059/2012 (art. 3º).

## Aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira

As sociedades estrangeiras estão impedidas de adquirir imóvel rural no Brasil, salvo se possuírem autorização para funcionar no País, na forma do art. 1º da Lei nº 5.709/1971 (interpretação a *contrario sensu*).<sup>23</sup>

21. TERRA, Marcelo. Reflexões Registrares Sobre os Fundos de Investimentos Imobiliários. *RDI* nº 35/36, p. 41.

22. CHALHUB, Melhim Namem. *Negócio Fiduciário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, 3ª ed., p. 399.

23. A comprovação de atuação efetiva ou não em território nacional pode ser matéria que apresente alguma dificuldade. Pense-se na hipótese de uma sociedade estrangeira que emprestou dinheiro a uma sociedade brasileira no exterior e pretenda registrar uma hipoteca garantidora do negócio jurídico. Nesse caso, obviamente, não será necessária a apresentação de qualquer ato autorizativo, pois não se trata de funcionamento no Brasil.

Por sua vez, os incs. I a VI, parágrafo primeiro, do art. 1.134 do Código Civil tratam da forma como devem obter autorização para funcionar no País, objetivando a defesa da economia nacional e a garantia do cumprimento das obrigações a serem contraídas.

Anote-se que, na forma do art. 1.136 do Código Civil, tais sociedades também terão de inscrever seus atos constitutivos no registro próprio do lugar em que irão se estabelecer, podendo constar da sua denominação original as expressões “do Brasil” ou “para o Brasil”.

Igualmente, deverão estar inscritos no CNPJ, especialmente para participarem de negócios jurídicos celebrados por escritura pública, sendo observadas as disposições da Instrução Normativa nº 568, de 8 de setembro de 2005.

Submetem-se tais empresas à aprovação do ministro da Agricultura para a exploração da terra rural (somente podem explorar atividades agropecuárias, industriais ou de colonização, na forma do art. 5º da Lei nº 5.709/1971).

A autorização se impõe para as pessoas jurídicas, mesmo que a área rural a ser adquirida esteja abaixo do limite de 3 (três) MEI.

Atualmente, o limite máximo para aquisição por pessoa jurídica é de 100 (cem) MEI.

Dúvida persiste quanto à necessidade de se obter ou não prévia autorização do Incra para aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica nacional da qual “participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do capital social e residam ou tenham sede no exterior”, como determina expressamente o parágrafo 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971.

É que tal dispositivo amplia o conceito de empresa estrangeira para fins de submissão às restrições nela estabelecidas.

Entretanto, o art. 171 da CF/1988 não estabeleceu diversidade de tratamentos entre empresas nacionais com ou sem capital estrangeiro, fora dos casos constitucionalmente previstos, de sorte que não teria o texto constitucional recepcionado o § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971.

Passou-se a considerar, pois, que empresas formadas por estrangeiros, mas constituídas consoantes às leis nacionais e com sede em território nacional, poderiam adquirir livremente áreas rurais, na forma do Parecer GQ 181 da Advocacia-Geral da União, do ano de 1998.

Atualmente, contudo, o parecer da AGU nº 1/2008 alterou o entendimento anterior considerando, agora, vigente o mencionado § 1º do art. 1º da Lei nº 5.709/1971.<sup>24</sup>

24. Já havia decisões judiciais defendendo a necessidade de prévia autorização em tal circunstância, como se depreende do seguinte julgado: “Imóvel Rural – Aquisição. Empresa Brasileira ou Estrangeira – Controle Societário. Os serviços de notas e de registros, quando lavrarem ou registrarem títulos que envolvam a aquisição de imóvel por empresa brasileira com maioria de capital social

Nessa esteira, o Conselho Nacional de Justiça determinou que fosse feito o controle dessas aquisições pelos cartórios de notas e de registro imobiliário, devendo ser informada qualquer transação de imóveis rurais às Corregedorias de Justiça dos Estados, mesmo que efetuadas por empresas nacionais, desde que controladas por estrangeiros.

A Consolidação Normativa do Estado do Rio de Janeiro regulamentava a questão no art. 341, cuja redação é a seguinte:

Art. 341 Quando o adquirente de imóvel rural for pessoa jurídica estrangeira, ou a ela equiparada, constarão, obrigatoriamente, da escritura:

I – a aprovação pelo Ministério da Agricultura;

II – os documentos comprobatórios de sua constituição e de licença para o seu funcionamento no Brasil, e

III – a autorização do Presidente da República, nos casos previstos no § 3º do art. 5 do Decreto 74.965/1974.

A Instrução Normativa nº 70/2011 do Incra traz, nos arts. 15 e seguintes, regulamentação pormenorizada dos documentos que devem instruir o pedido administrativo de compra.

Permita-se a transcrição das conclusões de Eduardo Augusto<sup>25</sup> sobre o tema em exame:

As empresas brasileiras que passam a estar submetidas às restrições da lei são apenas as que estão sob controle de pessoa natural ou jurídica estrangeira, que resida ou tenha sede no Exterior. Não há que se desfazer o controle do quadro societário da empresa controladora, nem da controladora desta. O comando legal restringe a análise apenas ao controlador direto, ou seja, deve-se verificar a nacionalidade e o domicílio/sede somente do titular da maioria do capital votante. Compete ao Registro de Imóveis efetuar o controle da extensão territorial de cada Município que esteja em poder dos estrangeiros. Com a inclusão das empresas nacionais sob o controle estrangeiro nessa estatística, o controle deixou de ter coerência e efetividade, pois inexistia obrigação por parte das empresas de comunicar ao registro imobiliário a mutação de sua situação societária. Em decorrência, o controle levará em conta apenas o momento da aquisição, mas não representará a realidade diante das constantes mutações acionárias, numa incontável “troca de cadeiras” que ocorrerá segundo as necessidades do mercado. Em suma, o controle que compete ao registrador imobiliário passa a ser artificial, pois não é possível acompanhar as mutações do dia-a-dia dessas empresas.

controlado por pessoa física ou jurídica estrangeira, devem fazer menção à portaria que autorizou a aquisição ou mencionar a decisão que a dispensou (Processo CG 3.264/96 – São Paulo, DOJSP 4/5/1996, Parecer do Juiz Marcelo Martins Berthe)”.  
25. AUGUSTO, Eduardo. *RDI* nº 71/402.

A inclusão das empresas nacionais sob o controle estrangeiro às restrições da Lei 5.709/71 poderá gerar sérios prejuízos ao nosso País, não sendo, portanto, uma boa política de governo. Considerando que as grandes empresas (principalmente as instituições financeiras) estão nessa situação, todas as dificuldades e prejuízos a elas impostos serão, de uma forma ou de outras, repassados ao consumidor. A instituição financeira controlada por estrangeiro já saberá, de antemão, que o imóvel rural dado em garantia não poderá ser por ela arrematado para satisfazer seu crédito na hipótese de inadimplemento; consequência: a população terá maiores dificuldades para obter novos empréstimos quando a garantia que se pretende ofertar seja o seu imóvel rural.

O Projeto de Lei nº 4.059/2012, nº § 2º do art. 1º, contudo, em consonância com o texto constitucional, estabelece outra diretriz, asseverando que “as restrições estabelecidas nesta Lei não se aplicam às pessoas jurídicas brasileiras, ainda que constituídas ou controladas direta ou indiretamente por pessoas privadas, físicas ou jurídicas estrangeiras, salvo o disposto no art. 3º”.

O referido art. 3º faz a seguinte enumeração:

Art. 3º Não podem adquirir imóveis rurais, ainda que sob a forma indireta, mediante a aquisição direta ou indireta do controle acionário, constituição de fundo de investimento imobiliário ou contratação de consórcios, as seguintes pessoas jurídicas:

I – a organização não-governamental com atuação no território nacional que tenha sede no exterior ou organização não-governamental estabelecida no Brasil cujo orçamento anual seja proveniente, na sua maior parte, de uma mesma pessoa física estrangeira, ou empresa com sede no exterior ou, ainda, proveniente de uma dessas fontes quando coligadas;

II – a fundação particular quando os seus instituidores forem pessoas enquadradas no disposto no inciso I ou empresas estrangeiras ou empresas estrangeiras autorizadas a funcionar no Brasil com sede no exterior;

III – os fundos soberanos constituídos por estados estrangeiros.

§ 1º A proibição mencionada nesse artigo não se aplica às Companhias de Capital Aberto com ações negociadas em bolsa de valores no Brasil ou no exterior. ■

**Apresentação da palestra disponível no endereço**

<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=14>





Foto: Chico Ferreira



“A busca pela segurança jurídica demanda conhecimento, e o registrador imobiliário deve estar sempre atualizado”, afirma Francisco Rezende

## O princípio da segurança jurídica e o Sistema Registral Imobiliário

// Francisco José Rezende dos Santos

*Presidente do IRIB, 4º Oficial do Registro de Imóveis de Belo Horizonte/MG. Especialista em Direito Registral Imobiliário pela Pontifícia Universidade Comillas, Madri, Espanha; mestre em Direito Empresarial pela Faculdade de Direito Milton Campos. Atua, ainda, como professor de Direito da PUC-Minas e da Faculdade de Direito Milton Campos. Exerce também a diretoria de Registro Imobiliário da Associação dos Serventuários de Justiça de Minas Gerais (Serjus/Anoreg/MG) e a presidência da Escola Superior de Notários e Registradores da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg/BR).*

Início minha apresentação esclarecendo algumas questões sobre o tema “Segurança Jurídica”. Muitos me indagam se este é um princípio do Registro de Imóveis. Eu respondo imediatamente que não. A segurança jurídica é princípio basilar de toda estrutura do Direito, ao lado de tantos outros princípios pré-constitucionais, que participam da formação da própria Constituição Federal. O princípio é, também, uma das finalidades, senão a maior, do Sistema Registral Imobiliário brasileiro.

O Direito Registral Imobiliário é uma matéria fascinante, infelizmente pouco ou quase nada estudada nos cursos de graduação em Direito. É necessário que se dê a tal ramo do Direito um valor especial, tendo em vista a sua importância na vida social e jurídica do País, quando vemos a crescente utilização da propriedade imobiliária como bem destinado à habitação ou ao trabalho, mas também como o ativo de maior valor econômico, para garantia dos negócios jurídicos, especialmente financiamentos.

A busca da segurança jurídica demanda conhecimento, e o registrador imobiliário deve estar sempre atualizado. A atividade registral impõe essa circunstância, pelo dinamismo jurídico que vivemos e pelo constante surgimento de novos institutos representativos de negócios imobiliários.

É imprescindível que estudemos a fundo o Direito Registral Imobiliário e os princípios normativos que decorrem da norma registral imobiliária. Temos de ter conhecimento dos fundamentos que formam toda a estrutura jurídica que proporcionaram a criação da norma em que se apoia o Sistema Registral Imobiliário. Refiro-me aos pilares da Lei nº 6.015/1973, que são os princípios da continuidade, da inscrição, da especialidade, da presunção, da concentração, da publicidade, entre outros.

Não basta conhecermos só a norma, precisamos entender por que tal lei foi construída; em que momento se deu a sua elaboração e com qual finalidade; quais os benefícios serão trazidos para a sociedade.

## 1. Prevenção de litígios: finalidade do Registro de Imóveis

É relevante que façamos uma reflexão sobre a competência do registrador imobiliário. O oficial do Registro de Imóveis presta um serviço público com a finalidade de prevenir litígios que possam decorrer de direitos antagônicos sobre a propriedade imobiliária. O registrador trabalha com direitos e fatos relacionados à propriedade imobiliária. Exercemos, portanto, uma atividade realizada com a concepção de garantia da efetividade e da estabilidade de direitos que o Estado consagra.

Procuramos com esse nosso trabalho mostrar a certeza e a estabilidade que o sistema registral oferece aos direitos

que nós registramos. E a certeza reside exatamente na segurança jurídica. Para realizar tal missão, é necessário que o registrador conheça profundamente os direitos que são levados a registro, que são os direitos reais ou direitos obrigacionais com efeitos reais, as chamadas obrigações do *propter rem*, além de outros direitos obrigacionais ou mesmo atos e títulos que digam respeito a imóveis, também levados ao Registro de Imóveis apenas para publicidade. O Estado cria regras que ordenam e organizam as atividades a serem realizadas pelo registrador imobiliário, objetivando a efetividade da prestação de serviço, tendo em vista sempre a prevenção de litígio.

Como exemplo, cito o problema enfrentado hoje pelo Estado de Mato Grosso, que possui diversos conflitos na área imobiliária: o litígio da propriedade em duplicata, triplicada e várias outras situações. Se as pessoas que nos antecederam tivessem conhecimento da necessidade da estabilidade das relações jurídicas e do direito de propriedade, os registros não teriam sido feitos com tanta insegurança, resultando hoje em situações de angústia para as partes envolvidas.

Sabemos que existem diversos recursos para garantir a efetividade do Registro de Imóveis. Um desses recursos de grande importância é a determinação de que as regras legislativas que regem a atividade registral imobiliária só podem ser criadas ou modificadas sobre restritas condições, sendo estas de iniciativa e competência exclusiva do Poder Legislativo. Isso é muito importante. A Constituição determina que a competência legislativa é da União.

O juiz da comarca, por exemplo, não pode criar regras para o Direito Imobiliário. Ele pode expedir normas suplementares à lei com a finalidade de regulamentar determinadas matérias, relacionadas à nossa atividade, por meio de portarias ou resoluções. Mas as regras devem ser originadas por lei federal.

## 2. Segurança jurídica exige conhecimento

Precisamos enfatizar que a busca pela segurança jurídica demanda conhecimento. O registrador imobiliário deve estar sempre atento, pois, em razão do dinamismo do mundo jurídico, a cada dia, surgem novos institutos que dizem respeito aos negócios imobiliários. Há exatos três dias, em 24 de julho de 2012, foi publicada a Lei nº 12.693, que altera as regras do registro com referência aos contratos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Essa nova lei também modifica a Lei nº 6.015/1973 – a Lei de Registros Públicos – e, ainda, o Código Civil. Precisamos tomar conhecimento dessas alterações e estudar a parte da lei que diz respeito ao registro. Nossa atividade exige estudo constante, pois, nesse caso da lei que vos cito, se o registro ou a averbação forem efetuados sem a observância dos critérios de segurança jurídica, poderemos por isso ser responsabilizados.

Vejamos o que diz a Lei nº 12.693, de 24 de julho de 2012:

Art. 6º A. Contratos do Fundo de Arredamento Residencial (FAR)

§ 5º [...]

III – não se admite transferência inter vivos de imóveis sem a respectiva quitação.

§ 6º As cessões de direitos, promessas de cessões de direitos ou procurações que tenham por objeto a compra e venda, promessa de compra e venda ou cessão de imóveis adquiridos sob as regras do PMCMV, quando em desacordo com o inciso III do § 5º, serão consideradas nulas.

São regras novas, que penalizam ou fulminam o negócio jurídico com a nulidade. Regras novas que merecem toda a atenção do registrador imobiliário.

A Lei nº 12.693 muda também no seu art. 35 algumas regras do Código Civil, que são de extrema importância.

Art. 35-A. Nas hipóteses de dissolução de união estável, separação ou divórcio, o título de propriedade do imóvel adquirido no âmbito do PMCMV, na constância do casamento ou da união estável, com subvenções oriundas de recursos do orçamento geral da União, do FAR e do FDS, será registrado em nome da mulher ou a ela transferido, independentemente do regime de bens aplicável, excetuados os casos que envolvam recursos do FGTS.

Parágrafo único. Nos casos em que haja filhos do casal e a guarda seja atribuída exclusivamente ao marido ou companheiro, o título da propriedade do imóvel será registrado em seu nome ou a ele transferido.

Art. 73-A. Excetuados os casos que envolvam recursos do FGTS, os contratos em que o beneficiário final seja mulher chefe de família, no âmbito do PMCMV ou em programas de regularização fundiária de interesse social promovidos pela União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, poderão ser firmados independentemente da outorga do cônjuge, afastada a aplicação do disposto nos arts. 1.647 a 1.649 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

Portanto, uma lei entrou em vigor há três dias, antes desta nossa conferência, interferindo diretamente na nossa atividade, no dia a dia do nosso serviço e nos traz responsabilidade no momento da qualificação dos contratos. E temos de ter segurança para aplicar as novas regras. Segurança vem com estudo, com conhecimento e com a participação.

Lembro que o estudo teórico, a capacitação dos profissionais e a atualização são indispensáveis a todos que atuam ou pretendam atuar na área registral imobiliária, desde os oficiais de registro, seus escreventes, bem como advogados, juízes, promotores e agentes da administração. E, ainda, outras pessoas que, de qualquer forma, desempenham funções no setor imobiliário, ou trabalham com contratos imobiliários.

No Registro de Imóvel, as mais diversas regras e ramos do Direito são contempladas: as regras do Direito Constitucional, Civil, Administrativo, Ambiental, Econômico, Empresarial, Imobiliário, do Direito Registral Imobiliário, do Direito Notarial, entre outras. E todas essas regras são compostas de princípios, leis, decretos, resoluções, provimentos, portarias etc. Todo este conjunto constitui o emaranhado de normas em que se apoia o Sistema Registral Imobiliário. Com conhecimento profundo de princípios, tudo é facilitado. Facilita o entendimento real das finalidades das normas jurídicas referente aos ramos do Direito e também ao Direito Registral Imobiliário.

Outro efeito de extrema importância do Sistema Registral Imobiliário é a publicidade.

Vejam o que dispõe o art. 1º da Lei nº 6.015/1973:

Art. 1º 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.

E o que vem a ser a “segurança” prevista no art. 1º da Lei nº 6.015/1973? Nada mais é do que a segurança jurídica. A segurança que o sistema registral busca e, por consequência, que o Estado espera alcançar com o nosso serviço.

### 3. Mais segurança para os negócios imobiliários

A segurança jurídica, ao ser proporcionada pelo Registro de Imóveis aos negócios imobiliários, viabiliza que a propriedade imobiliária seja utilizada com ativo de alto valor de garantia, reduzindo com isso o risco dos credores e, conseqüentemente, também os juros e os demais encargos de uma transação financeira, o que beneficia fortemente os usuários.

Foi exatamente isso que ouvimos na palestra de Rui Prado, presidente da Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Mato Grosso (Famato):

Os registradores de imóveis precisam colaborar porque nós precisamos de crédito. Nós precisamos pegar nossa propriedade imobiliária, oferecer ao mercado, oferecer ao banco e assim, conseguir recursos para produzirmos mais.



Foto: Divulgação IRB

Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza, Francisco Rezende e Haroldo Canavarros Serra

#### 4. Leis que regem o Registro de Imóveis

O registro de imóvel é uma instituição que pertence ao Direito Público. As regras não podem ser mudadas pelas partes, só por lei. Regras essas que são regidas por leis federais destinadas ao aperfeiçoamento do nosso sistema jurídico como elemento de concretização e formalização da transmissão da propriedade imobiliária.

É nesse ambiente fantástico que está o Registro de Imóveis. É no dia a dia de nossos cartórios que ocorre a transferência da propriedade. Observem a importância da nossa atividade! É a partir do Registro Imobiliário que o direito obrigacional se transmuta, se transforma em direito real. Com um simples contrato, o que era um direito na vida obrigacional, um direito de fazer ou de dar, com o nosso registro se transforma em direito real. E tudo isso ocorre graças ao nosso trabalho, quando bem feito. O ato de registro permite ao titular da propriedade imóvel exercer com plenitude e com segurança todos os direitos que a lei Civil lhe garante: usar, gozar, dispor, reaver ou reivindicar.

Temos de ficar atentos para preservarmos a importância da nossa atividade para a segurança da própria sociedade. Há poucos anos, os tabeliães de notas, nossos colegas, eram figuras proeminentes no sistema jurídico brasileiro, mas perderam funções com o incremento do título particular em vários atos negociais. Apesar de serem substituídos em diversos tipos contratuais, ainda hoje, o notário exerce atividade de reconhecida importância quanto ao aperfeiçoamento dos

contratos, por ser elemento essencial e indispensável para a verificação da capacidade das partes, chegando e devendo intervir nos negócios jurídicos, redigindo e dando forma legal às transações.

Mas a palavra final na transmissão dos direitos imobiliários é do registrador imobiliário, como elemento de aperfeiçoamento dos contratos, como ponto-final na transmissão da propriedade imobiliária e dos direitos a ela inerentes, dando publicidade aos atos e buscando, com isso, a segurança jurídica.

Precisamos entender que, muitas vezes, é necessário ceder, praticando atos em realização da nossa função social. Existe resistência de alguns colegas, perfeitamente previsível, porém, na verdade, toda a atividade pode não ganhar agora, especialmente na área de emolumentos, mas vai ganhar no futuro, com o reconhecimento da importância da sua função.

#### 5. Aumento da responsabilidade do registrador

O grande volume de títulos particulares que hoje chega ao Registro Imobiliário tem como consequência o aumento da nossa responsabilidade. Especialmente nos títulos particulares, a responsabilidade de qualificação se agiganta nas mãos dos registradores imobiliários. Responsabilidade administrativa que pode se transformar em responsabilidade civil, penal e até criminal, se houver desídia.

A atividade registral imobiliária é uma instituição pré-jurídica que nasceu pela necessidade da sociedade de imprimir segurança a seus negócios. Ou seja, a sua criação e o desenvolvimento de nossa atividade deram-se por uma demanda social, posteriormente delineada pelas normas jurídicas que a complementaram, e deram-lhe a forma que hoje existe para o exercício da atividade.

A multiplicação das atividades e das relações negociais, no decorrer da história, especialmente nos dias de hoje, torna cada vez mais necessária a presença do registrador imobiliário. O oficial do Registro de Imóveis, hoje, desempenha papel preventivo contra os diversos conflitos que possam surgir dos negócios jurídicos; assegurando o julgamento final em um procedimento registral, buscando sempre outorgar a segurança que o cidadão e o Estado necessitam para os seus negócios jurídicos imobiliários.

Dessa forma, o registrador de imóveis participa ativamente do aperfeiçoamento do negócio. A informação registral que ele presta é essencial para as transações imobiliárias e, por esse motivo, deve ser, além de segura, célere, objetiva e clara. Esse é o caminho que deve seguir o Registro de Imóveis.

A informação de todos os fatos jurídicos, quanto os administrativos que podem colocar em risco o negócio imobiliário que esteja sendo efetuado, deve constar da matrícula do imóvel. E, uma vez procedidos nas matrículas dos imóveis, os dados referentes a ônus, gravames ou restrições administrativas do imóvel, aquela notícia referente ao sistema registral goza de presunção de publicidade. Tal fato possibilita aos adquirentes ou interessados em negócios jurídicos relacionados à propriedade imobiliária a garantia de uma aquisição ou um negócio seguro, amparados na certeza de que os fatos ali constantes são considerados válidos.

Estamos tratando aqui do chamado princípio da concentração, um dos elementos que confere maior segurança ao Sistema Registral Imobiliário. É nossa função concentrar na matrícula tudo o que quer dizer respeito a um imóvel.

## 6. Contribuindo para a estabilidade das relações jurídicas

A importância da segurança jurídica tem origem nos primórdios da elaboração da ideia do Estado Democrático de Direito e se constitui em uma das vigas mestras da ordem jurídica. O tema se liga profundamente à moderna exigência de maior estabilidade nas relações jurídicas. A segurança jurídica, ao lado da legalidade, é um dos princípios integradores do próprio conceito de Estado de Direito.

Falar em segurança requer, sem dúvida, trazer à memória os fundamentos e as finalidades de toda organização política do Estado de Direito: o respeito à dignidade humana, aos direitos individuais e sociais do cidadão, o respeito ao direito adquiri-

do, à coisa julgada, ao ato jurídico perfeito, aos institutos da prescrição e decadência e vários outros.

Sem a segurança jurídica, a incerteza reinaria nas relações sociais e uma grande confusão e desordem seriam frequentes nos fenômenos jurídicos. A segurança jurídica, com isso, encerra valores e bens que dizem respeito à preservação do próprio Estado. A evolução do pensamento e da própria ciência jurídica sempre procurou afastar a insegurança e o caos das relações sociais.

A segurança se traduz em respeito às normas de convivência e às relações jurídicas válidas e eficazes. Com isso, existe a possibilidade do crescimento e do desenvolvimento da sociedade, inclusive econômico. Com a segurança e a estabilidade, os homens podem gerar riqueza, não necessitando estar o tempo todo preocupados e ocupados em proteger seus direitos, seu patrimônio da possibilidade de ataques.

A segurança jurídica exige, portanto, regras estáveis. Normas jurídicas devem ser amparadas em uma construção histórica e elaboradas perante a equalização de um conjunto de conhecimentos que tem por objeto sistematizar as suas relações e avaliar os resultados e as aplicações. Tais regras não podem ser alteradas constantemente sobre o risco de insegurança.

A norma deve refletir os impulsos da consciência coletiva e não deve ser relativizada sob pena de ser arbitrária ou burocrática, mas também não pode ser tão rígida a ponto de se perder no tempo.

A lei federal tem de ser rígida; por outro lado, podendo parecer contraditório, deve ser dinâmica, em razão do intercâmbio entre o fato e a ação social. As mudanças, muitas vezes, podem causar perplexidade e risco de insegurança. Por isso, o registrador deve deter o conhecimento.

A satisfação do Direito dá-se com o ajustamento da norma ao que existe de fato. Queremos dizer, com isso, que a norma geral, no caso a lei federal, especialmente a Lei de Registros Públicos, é rígida e dispõe de uma regra de registro. Mas os códigos de normas e demais normatizações sobre atividade devem ser lidos de modo a permitirem uma moderna leitura daquela regra.

A Lei nº 6.015, de 1973, foi sendo elaborada por muitos anos antes e entrou em vigor em 1976. Naquela época, não tínhamos o sistema de informatização como temos agora, e a lei está em vigor até hoje. Então, os códigos de normas têm de prever uma leitura moderna dessa lei para propiciar que a gente tenha um sistema seguro, com agilidade e segurança.

## 7. Medidas que podem contribuir para a segurança jurídica

### Redução dos prazos

Há exemplos de mudanças que podemos fazer, sem perder a segurança proporcionada pelo sistema. Uma delas é a redução do prazo de emissão de certidões e também dos registros.

Não podemos admitir nos dias de hoje cinco dias para se emitir uma certidão. Temos de mudar isso, pois a sociedade está a exigir de nós velocidade, celeridade. Hoje, os sistemas informáticos são seguros e nos dão agilidade e certeza na prática dos atos e na emissão de certidões. Devemos aproveitar desta tecnologia para dar agilidade aos serviços.

### Novos sistemas de registro

Também temos à disposição instrumentos novos para o registro e o arquivamento de livros e contratos. A Associação dos Registradores de São Paulo (Arisp) está estudando isso juntamente com o IRIB. E gostaria de fazer um agradecimento de público ao presidente da Arisp, Flauzilino Araújo – que também é nosso diretor de Tecnologia e Informática –, por esse fantástico trabalho. Precisamos de novos sistemas de registro, e a pesquisa nesse sentido está apurando novas tecnologias para incrementar o serviço.

### Informatização completa dos cartórios

É urgente a informatização completa de todo o sistema registral e de todos os cartórios. Pergunto aos senhores se seus cartórios estão informatizados, se seus documentos estão digitalizados. Lembre-se do caso da colega de São Luiz de Paraitinga, em São Paulo, que, em 2010, teve o seu cartório inundado. Foram danificados registros de registros de nascimentos, casamentos, óbitos e de imóveis no município. Vocês teriam condições de refazer o acervo de seus cartórios em dois ou três dias? Isso é responsabilidade nossa! O Estado nos delegou esse serviço e quer ter a certeza de que a população não será prejudicada se ocorrer qualquer problema. Nós registradores temos de fazer a nossa parte.

### Desnecessidade de atos de indicadores real e pessoal

Outro item importante é a desnecessidade de atos de indicadores real e pessoal. Na maioria dos Estados, os registradores têm de, além de utilizar o sistema informatizado, fazer também os indicadores pessoal e real no papel, utilizando aquelas fichinhas. Nossos sistemas nos dão a segurança necessária para que isso seja dispensado.

### Transmissão por meio eletrônico

Temos de ressaltar, também, a transmissão de atos por meio eletrônico, que é de extrema necessidade. Precisamos usar o meio eletrônico para passar as informações para secretarias, prefeituras, órgãos do governo. Há poucos dias, tivemos conhecimento de que o Conselho de Controle das Atividades Financeiras (Coaf) está agora nos pedindo informações por meio eletrônico. Nós seremos os primeiros beneficiados com a transmissão eletrônica de dados, pois nossos custos com correios serão reduzidos.

### Integração à Central de Indisponibilidade

Uma medida importante e urgente é o protocolo integrado entre a Central de Indisponibilidade e os cartórios. Criada em parceria pela Arisp e pelo IRIB, a Central proporciona maior celeridade nas comunicações das indisponibilidades de bens imóveis decretadas pelo Poder Judiciário e por autoridades administrativas ao Registro de Imóveis. O projeto atende ao disposto no art. 37 da Lei nº 11.977/2009, que prevê a criação e gestão do Registro Eletrônico pelos próprios registradores.

O sistema está pronto para ser utilizado em todo o Brasil. Quem ainda não está integrado à Central ou ainda não utiliza o sistema da Penhora *On-line* deve procurar fazê-lo, com urgência. É necessário que todos estejamos integrados nesse sistema, que é uma ferramenta importante para o crescimento do Sistema Registral Imobiliário do Brasil.

### Transmissão da escritura com a protocolização provisória

Temos, também, de trabalhar para a transmissão obrigatória da escritura no momento em que ela é feita ao Registro de Imóveis respectivo. Na Espanha, já acontece dessa forma. Quando se faz a escritura, comunica-se imediatamente ao cartório de Registro de Imóveis. Abre-se um protocolo e, no prazo de 20 ou 30 dias, o interessado deve formalizar o ingresso da escritura no registro. Trata-se de uma medida simples, mas que dá uma segurança fantástica ao sistema registral. Na Espanha, chama-se “Protocolo Provisório”. Seria de grande valia se o tabelião brasileiro, ao lavrar a escritura, comunicasse isso ao cartório de Registro de Imóveis, contribuindo para alcançarmos a segurança jurídica que tanto almejamos.

### Interligação com órgãos da Administração e do Judiciário

E, por último, eu acho que nós temos de lutar e trabalhar pela interligação por via eletrônica obrigatória com os órgãos da Administração Pública e também com o Poder Judiciário. Toda a sociedade seria beneficiada com essa medida.

Deixo o meu conselho final: vamos estudar com profundidade as regras e os princípios registrais. Temos de buscar em todos os nossos atos a segurança jurídica para que possamos dar mais efetividade aos negócios jurídicos imobiliários. Estudem diariamente, atualizem-se. Só assim a segurança jurídica será alcançada. Esse deve ser sempre o maior objetivo de todos nós responsáveis pelo Registro de Imóveis. ■

**Apresentação da palestra disponível no endereço**

<http://www.irib.org.br/html/encontros-irib/programacao.php?evento=14>





“Os serviços extrajudiciais também se modernizam e passam a se deparar com figuras e meios novos para a prática de atos que antes não encontravam respaldo normativo ou mesmo a realidade prática”, diz Daniela Rosário

## Registro eletrônico, Penhora on-line e Central de indisponibilidade

Sistemas de segurança do arquivamento de informações no registro

// 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 Direito Tributário (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 livros e artigos jurídicos. Membro da Comissão de Pensamento Registral Imobiliário do IRIB – CPRI.*

A rapidez da circulação de informações faz com que haja a necessidade de adoção de procedimentos seguros, eficazes e céleres para acompanhá-las. A evolução dos meios de comunicação dos últimos anos foi muito mais acelerada do que em qualquer outro período, fazendo com que meios tidos como “modernos e avançados” se tornassem obsoletos em pouquíssimos anos.

Essa rapidez de acesso e trânsito de informações atinge todas as pessoas e todos os ramos de trabalho e conhecimento. Não se cogita mais que se aguarde por dias ou meses para a obtenção de uma certidão, por exemplo.

É necessário, portanto, que todos os veículos de transporte e transmissão de informações estejam adaptados a essa nova realidade e, inevitavelmente, aos anseios do grupo social em relação a esse tipo de circulação de informações. Todavia, não se pode deixar relegada a um segundo plano a segurança imprescindível em relação às informações, seja para seu armazenamento, seja para seu acesso, seja para a sua perpetuação. O mesmo ocorre em relação à atividade notarial e registral.

A atividade extrajudicial sempre foi marcada pelo trânsito e manutenção de informações em suporte físico, ou seja, em papel. Assim o é e assim continuará a ser. A perpetuação das informações, dos fatos, dos direitos e das relações jurídicas nos Livros das Serventias Notariais e de Registro pressupõe a existência desse tipo de suporte.

De outro lado, não se pode confundir a perpetuação dos Livros das Serventias e do teor dos dados neles contidos, como enunciado pelos arts. 26 e 27 da Lei de Registros Públicos com a forma dos títulos que ingressam nos escritórios registrares, bem como com a forma pela qual os atos registrares podem ser praticados, ou seja, podem ingressar nos Livros das Serventias.

Ocorre que, com as várias inovações tecnológicas, os serviços extrajudiciais também se modernizam e passam a se deparar com figuras e meios novos para a prática de atos que antes não encontravam respaldo normativo ou mesmo a realidade prática.

Nesse quadro, surgiram inovações legislativas para a implantação do denominado **registro eletrônico**.

Em verdade, o registro eletrônico já encontrava previsões normativas mesmo antes da edição da Lei Federal nº 11.977/2009. Exemplo disso decorre exatamente da reforma da legislação processual civil que, seguindo os passos da Emenda Constitucional nº 45/2005, assegurou a *razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação*. Verifica-se que, em qualquer fase processual e em qualquer procedimento ou ação, o interessado tem direito a uma célere prestação jurisdicional como forma de garantir plenamente seu direito.

Na esteira dessa nova visão, com a finalidade de tornar *mais célere a prestação jurisdicional*, como preconizado pela men-

cionada Emenda, o processo de execução foi substancialmente modificado e, para efetivar a celeridade, trouxe uma grande inovação, nas alterações dadas à penhora. Isso porque o § 6º do art. 659 do Código de Processo Civil, com a redação dada pela Lei nº 11.382/2006, passou a prever:

§ 6º Obedecidas as normas de segurança que forem instituídas, sob critérios uniformes, pelos Tribunais, a penhora de numerário e **as averbações de penhoras de bens imóveis e móveis podem ser realizadas por meios eletrônicos** (Grifo nosso).

Com essa modificação, verificou-se a possibilidade real, posto que normatizada na legislação federal, a quem compete – diga-se de passagem – legislar sobre registros públicos e direito processual, de se acelerar o trâmite relativo à plena publicização das ordens de penhora. Infelizmente, à época da inovação legislativa, mais se discutiu a natureza do ato que seria praticado no Registro de Imóveis, se seria efetivamente averbação ou registro, se a lei de caráter geral (processual) poderia ou não alterar a lei de caráter especial (registros públicos), do que a grande inovação implementada que previa a possibilidade de o próprio ato ser feito por meio eletrônico.

E, então, surge outro ponto de grande relevo. Se a publicização da ordem de penhora podia ser feita por meio eletrônico, **obedecidas as normas de segurança que fossem estabelecidas**, certo é afirmar que a própria ordem deveria ser eletrônica. Ora, não haveria sentido algum em se prever que o registro/averbação<sup>1</sup> seria eletrônico e manter a expedição da ordem em papel, que deveria ser retirado no Ofício Judicial (mandado), levado até o Ofício Registral competente, prenotado, qualificado, devolvido com exigências a serem cumpridas ou, mesmo que cumprida a ordem, fazendo o interessado retornar ao Ofício para retirar a certidão comprobatória do ato.

Evidente que para atender ao desiderato constitucional era necessário que todas as fases desse procedimento fossem eletrônicas, ou seja, a expedição da ordem, a sua recepção, a sua devolução sem cumprimento por existirem exigências que deveriam ser satisfeitas ou a emissão da certidão comprovando a prática do ato deveriam ser realizadas em um ambiente seguro, como exigido em lei.

Nesse contexto, no Estado de São Paulo, houve a edição do Provimento nº 06/2009,<sup>2</sup> que *instituiu e regulamentou o sistema eletrônico, denominado Penhora On-line, para averbações de penhoras de bens imóveis no fólio real*.

1. Há variação entre os Estados da Federação quanto à natureza do ato a ser praticado na matrícula para o ingresso da penhora, mantendo-se o ato de registro em alguns e praticando-se ato de averbação em outros.

2. O inteiro teor do provimento, que expressamente contempla todas as fases do processo de registro, como se se tratasse de título com suporte físico em papel e que prevê os requisitos de segurança para o trânsito de dados e informações, pode ser obtido no site: <<https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPTI/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipoPublicacao=3&nuSeqPublicacao=26>>.

O que se pode afirmar é que o sistema denominado *penhora on-line* efetivamente atende ao ditame constitucional introduzido pela Emenda nº 45/2004 na medida em que garantiu extrema celeridade a um dos mais importantes atos processuais que visam a satisfazer o interesse do credor: a penhora.<sup>3</sup> Isso porque, embora a penhora se constitua no processo, é a sua publicidade que confere efetiva proteção aos adquirentes ou àqueles que venham a contratar com o executado, como se depreende do teor da Súmula nº 375 do Superior Tribunal de Justiça.<sup>4</sup>

A valorização do registro imobiliário pela mencionada Súmula nº 375, STJ, decorre exatamente do fato de que este é o repositório natural da vida dos bens imóveis. É na matrícula e, por conseguinte, no Ofício de Registro de Imóveis, que devem estar concentrados os atos pertinentes à situação do imóvel e não em outros repositórios.

Por oportuno, convém lembrar da possibilidade de se promover a denominada *averbação premonitória* ou *averbação acautelatória*, prevista no art. 615-A do Código de Processo Civil, cuja finalidade é permitir que eventuais interessados em realizar negócios que envolvam aquele certo bem tenham prévio conhecimento do curso de ação de execução em face de seu titular. Essa imediata publicidade somente será obtida pelos dados tabulares, em razão da conduta do diligente credor que percebe o benefício processual decorrente da publicização da distribuição da ação de execução.<sup>5</sup> Repita-se: na matrícula e, por conseguinte, no Ofício de Registro de Imóveis, devem estar concentrados os atos pertinentes à situação do imóvel e não em outros repositórios.

Pois bem. Não sendo o registro eletrônico uma inovação assustadora, mas sim uma realidade que se impõe nos serviços registrais, outra questão vem à tona. Em que consiste a previsão da Lei nº 11.977/2009, em especial no tocante ao disposto nos arts. 37 e 38? Vejamos.

3. É possível trazer, apenas a título ilustrativo, a prática dessa celeridade em caso ocorrido no Registro de Imóveis da Comarca de Monte Mor. Preservados os dados de individualização dos envolvidos, se atentem às datas (data da ordem judicial, data da prenotação e data da averbação):

“Protocolo nº 15.XXX, em 19/9/2012.

AV. Nº 5. Em 19/09/2012.

**PENHORA.** Por certidão de penhora, extraída dos autos do processo da execução trabalhista nº XXXXXX-75.2002.X.XX.XXX, em trâmite perante a Vara do Trabalho de Capivari, emitida pela MM. Juíza de Direito Dra. XXXXXX, em 18 de setembro de 2012, via [www.oficioeletronico.com.br](http://www.oficioeletronico.com.br), movida por XXXXXX, inscrito no CPF/MF sob nº xxx.xxx.xxx-xx, em face de YYYYYYY, inscrito no CPF/MF sob nº xxx.xxx.xxx-xx, e ZZZZZZ, inscrita no CPF/MF sob nº xxx.xxx.xxx-xx, procede-se a presente averbação da **PENHORA** do imóvel objeto desta matrícula, para garantia de uma dívida no valor atualizado de **R\$ 47.109,36** (quarenta e sete mil, cento e nove reais e trinta e seis centavos). Consta na certidão que houve a dispensa de intimação da cônjuge, por decisão de 18/09/2012, fls. 389 do processo. Fica nomeado **depositário** o executado YYYYYYY. O presente ato gera custas e emolumentos no valor total de **R\$ 174,05** (cento e setenta e quatro reais e cinco centavos), cujo pagamento fica deferido para o momento da prática do ato subsequente. A Oficial”.

4. Súmula nº 375, STJ. O reconhecimento da fraude à execução depende do registro da penhora do bem alienado ou da prova de má-fé do terceiro adquirente.

5. O § 3º do art. 615-A, CPC, prevê que caracteriza fraude à execução a alienação ou oneração de bem nessas condições: “§ 3º Presume-se em fraude à execução a alienação ou oneração de bens efetuada após a averbação” (art. 593).

Em primeiro, há de ser feita a leitura de tais dispositivos:

Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico.

Art. 38. Os documentos eletrônicos apresentados aos serviços de registros públicos ou por eles expedidos deverão atender aos requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP e à arquitetura e-PING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), conforme regulamento.

Parágrafo único. Os serviços de registros públicos disponibilizarão serviços de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico.

O primeiro dispositivo nos orienta a ampliar o que já está previsto em outros textos normativos, como visto na redação do Código de Processo Civil, por exemplo. Traz, assim, a ampliação da possibilidade de se efetivar o registro de títulos, direitos e relações jurídicas por meios eletrônicos e não somente pelo registro em papel, como predominante na atualidade. Predominante porque, não podemos esquecer, já há a prática de atos por meios eletrônicos, como ocorre com a averbação da indisponibilidade de bens e seu levantamento, bem como da penhora *on-line*, sem contar com outros atos processuais que também independem de materialização em papel para que sejam efetivados.

E, nessa ampliação, a normatização federal expressamente prevê que a implementação completa do sistema de registro eletrônico **é uma atribuição dos serviços de registros públicos previstos na Lei nº 6.015/1973.**

Isso quer dizer que não é uma atribuição do poder público, não é uma atribuição de quaisquer outros órgãos, sejam eles da Administração Pública ou órgãos privados. O legislador foi expresso em consignar que são aqueles certos serviços de registro que instituirão o sistema de registro eletrônico. Evidente que, caso outros serviços ou órgãos de registro existam ou sejam criados, por estarem fora do rol daqueles previstos na Lei de Registros Públicos, não poderão instituir ou criar o sistema de registro eletrônico, porque haveria literal violação a dispositivo de lei.

Todavia, é importante se ter em mente que se o próprio sistema registral não tomar a frente para essa execução, certo é que sempre tem alguém que quererá fazê-lo. Exemplos não faltam e não é o momento de trazê-los à baila, vez que notoriamente conhecidos. O que efetivamente importa é ter o foco na necessidade de implementação do sistema de registro eletrônico para atender à **determinação legal atribuída aos serviços extrajudiciais de registro**, bem como atender à demanda social de veículos mais rápidos e eficazes para a constituição,



Daniela Rosário, José Ivo Oliveira, Francisco Rezende e Flauzilino Araújo

modificação, transferência, extinção ou mesmo publicização de seus direitos e relações jurídicas.

Não deixa de ser oportuno recordar que o grande mote das inovações legislativas pautadas nas inovações tecnológicas são a celeridade e o acesso a informações e dados. Portanto, há de se ter em mente, também, que a efetiva implementação do registro eletrônico acarretará outra consequência, diga-se, extremamente positiva.

É que, com um sistema mais rápido de formação e recepção de títulos, certamente o processo de registro haverá de ser concluído em um período de tempo menor. E, novamente, não haverá nenhuma grande novidade para os serviços registrares imobiliários, vez que já estão subordinados a prazos menores para diversos atos como: 3 dias úteis para registro de Cédulas de Crédito Rural e correspondentes garantias, na forma do Decreto-Lei nº 167/1967; os mesmos 3 dias para o registro das garantias e das Cédulas de Crédito Industrial, Mercantil, Importação, Exportação; 15 dias para registro da alienação fiduciária em garantia de bens imóveis, na forma da Lei nº 9.514/1997. Então, a provável redução de prazos para a conclusão do processo de registro eletrônico efetivamente não pode ser vista como um ponto negativo, mas sim como forma de atender às demandas sociais da atualidade. Não é demais lembrar que esta é uma necessidade atual da sociedade e que já é praticada por um sem-número de serviços registrares pelo território nacional.

A celeridade dos negócios jurídicos exige uma redução de prazo, exige o atendimento dos interesses privados e públicos em menor tempo. É sabido que se trata de uma necessidade não só das instituições que concedem crédito, mas também das próprias partes envolvidas no negócio; é uma necessidade do cliente. No exemplo mais comum e rotineiro – e de grande volume de negócios jurídicos –, sabemos que se a pessoa

compra um imóvel utilizando-se de recursos de financiamento, enquanto o contrato não está registrado para poder comprovar a constituição da garantia real em favor do credor (que concedeu o financiamento), este não libera o valor emprestado ao vendedor, que, por sua vez, não entrega as chaves ao comprador. Assim, o comprador que não entra na posse do imóvel, por muitas vezes continua pagando aluguel ou não consegue também entregar o imóvel que ocupa, porque o processo de registro não foi concluído em um espaço de tempo célere.

Em nada alivia o interessado no registro saber que o contrato demorou seis meses para ficar pronto, saber que primeiro o vendedor teve de registrar o imóvel em seu nome para depois poder vender, saber que o vendedor teve de primeiro honrar débitos tributários, averbar construção ou praticar tantos outros atos que eram imprescindíveis à assinatura do contrato com a instituição bancária ou de crédito. O que importa é que o registro imobiliário podia ter sido registrado em menor tempo porque, no final das contas, “só falta o registro”! Parece que este atrasou tudo – o que evidentemente não é uma verdade!

Todavia, o processo de registro não deve ser postergado, não deve ser adiado, não deve ser retardado. E, com a dinâmica de inúmeras relações sociais, notadamente as relações que envolvem concessão de crédito e constituição de garantias reais, o mercado exige a celeridade que somente pode ser conferida com segurança pelos serviços registrares previstos na Lei Federal nº 6.015/1973.

E se efetivamente não houver o atendimento da eficiência e da presteza, que são deveres previstos em lei para a atividade registral e para a atividade notarial, nos termos do disposto no art. 30, II, da Lei nº 8.935/1994, certo que vai haver alguém

que vai procurar prestar um serviço com tais atributos, como concretamente temos algumas instituições que veem buscando por textos normativos, por portarias, por atos internos, fazê-lo.

No entanto, como já visto, não há previsão **legal** para tanto, uma vez que a redação do art. 37 da Lei nº 11.977/2009 é clara em atribuir aos serviços registrares previstos na Lei de Registros Públicos a instituição do registro eletrônico. Mais ainda, nessa ordem de ideias, é certo concluir que qualquer regulamentação que se tenha acerca da disciplina do registro eletrônico haverá de ficar a cargo dos órgãos aos quais os serviços notariais e de registro estão vinculados por expressa determinação constitucional, na forma do art. 236 da Carta Maior e não a cargo de órgãos de outras esferas do Poder. Aliás, oportuno recordar a origem da normatização acerca da penhora *on-line* antes mencionada.

Não se pode esquecer, como concretamente se verificou em relação ao sistema eletrônico denominado penhora *on-line*, que o bom e eficaz funcionamento do registro eletrônico dependerá da recepção dos documentos eletrônicos, elaborados de acordo com o disposto no art. 38, *caput*, da Lei nº 11.977/2009. Sem dúvida, o casamento entre atos notariais eletrônicos e documentos eletrônicos e o registro eletrônico trará grande benefício social.

Nunca é demais recordar que os serviços notariais e registrares são exercidos em caráter privado por delegação do poder público, na forma do art. 236 da Constituição Federal. O § 1º do referido dispositivo prevê que seria editada uma lei para tratar, entre outros temas, da atividade notarial e registral.

A mencionada lei foi promulgada alguns anos mais tarde e passou a regulamentar detalhadamente vários temas pertinentes aos serviços extrajudiciais, como a própria responsabilidade civil e criminal, como se exigia no texto constitucional.

Mas, na Lei nº 8.935/1994, nos interessam alguns pontos especiais.

O sistema de registro eletrônico até aqui tratado traz, além do próprio ato de registro, a necessidade de existirem meios seguros de conservação e perpetuação das informações.

Art. 39. Os atos registrares praticados a partir da vigência da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, serão inseridos no sistema de registro eletrônico, no prazo de até 5 (cinco) anos a contar da publicação desta Lei.

Parágrafo único. Os atos praticados e os documentos arquivados anteriormente à vigência da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, deverão ser inseridos no sistema eletrônico.

Art. 40. Serão definidos em regulamento os requisitos quanto a cópias de segurança de documentos e de livros escriturados de forma eletrônica.

Há a evidente e natural preocupação do legislador para que haja segurança em relação aos atos praticados no sistema de registro eletrônico, bem como em relação aos atos praticados antes da sua implementação completa e definitiva, mas que nele serão inseridos. E a preocupação é mais que justificável por duas primordiais razões, a saber: 1. a concentração dos dados deve estar a salvo de invasões, ataques, adulterações, cópias e divulgações indevidas; 2. deve haver um meio seguro, uniforme e padronizado de concentração e conservação das informações para garantir a sua perpetuação.

Nos dois motivos, estamos diante de uma responsabilidade que por lei foi atribuída aos serviços registrares extrajudiciais, previstos no art. 236 da Carta Magna. Isso porque a constituição de direitos e relações jurídicas de diversas ordens depende não apenas da prévia análise, da prévia qualificação desses profissionais do direito, mas também da chancela que estes dão ao ato, apondo sua fé pública. Nunca é demais recordar que a fé pública é um atributo conferido por lei a certas pessoas em razão da natureza da função pública por elas exercida, como ocorre na previsão do art. 364 do Código de Processo Civil.

Logo, retornamos à previsão do art. 37 da Lei nº 11.977/2009, que prevê que o sistema de registro eletrônico deve ser instituído pelos serviços de registros públicos. A estes caberá a definição dos mecanismos que confirmem segurança e perpetuação dos atos praticados, colocando-os a salvo de riscos externos e atestando a veracidade, a autenticidade do que constar no sistema. Quaisquer outras pessoas ou órgãos que pretendam prestar esse tipo de informação ou instituir sistema de mesma finalidade estarão a atuar em disparidade ao texto legal, posto que a atribuição é dos serviços de registros – e, certamente, a prestação de serviços às margens da lei em nada contribui para a segurança jurídica.

É conveniente recordar que o art. 41 da Lei nº 8.935/1994<sup>6</sup> garante independência aos notários e registradores no desempenho de suas funções, bem como prevê que estes poderão *praticar todos os atos previstos em lei necessários à organização e execução dos serviços, podendo, ainda, adotar sistemas de computação, microfilmagem, disco óptico e outros meios de reprodução*. Isso quer dizer que, antes mesmo do sistema de registro eletrônico, já havia previsão para que os notários e os registradores se utilizassem de mecanismos que garantissem a perpetuação das informações e a conservação de documentos, fatos e atos praticados, atendendo-se ao disposto no art. 24 da Lei de Registros Públicos.<sup>7</sup>

Além disso, a possibilidade e a necessidade de utilização de meios seguros e eficazes de circulação de títulos e informações são atribuições que atingem todos os serviços registrares

6. "Art. 41. Incumbe aos notários e aos oficiais de registro praticar, independentemente de autorização, todos os atos previstos em lei necessários à organização e execução dos serviços, podendo, ainda, adotar sistemas de computação, microfilmagem, disco óptico e outros meios de reprodução."

7. "Art. 24. Os oficiais devem manter em segurança, permanentemente, os livros e documentos e respondem pela sua ordem e conservação."

e não apenas o registro de imóveis. Como antes mencionado, as demais atividades extrajudiciais também são atingidas, em especial o tabelião de notas, parceiro efetivo da atividade registral, dependendo que todos caminhem juntos em relação ao registro eletrônico. Não vamos ter um registro eletrônico eficaz, um registro eletrônico que atenda plenamente ao interesse da sociedade se nós não tivermos a parceria do documento eletrônico seguro, qualquer que seja a sua origem.

É certo afirmar que o sistema de registro eletrônico visa a atender às finalidades descritas no art. 1º da Lei nº 8.935/1994.<sup>8</sup> Por essa razão, não teria o legislador outro caminho que não atribuir ao próprio serviço de registro previsto em lei a implementação desse sistema. Ora, se é o sistema de registro prestado pelos serviços extrajudiciais, constitucionalmente previstos, que confere publicidade, autenticidade, segurança e eficácia aos atos jurídicos, não pode ser outro órgão a tratar de registro eletrônico, sob pena de não se conferir aos atos as finalidades previstas em lei. Consideremos que outro órgão o faça, ou seja, que outro órgão trate do registro eletrônico, o implemente e o efetive; a hipoteca ali registrada, por exemplo, não poderá ser considerada constituída e eficaz, não estará publicizada porque essas finalidades somente podem ser alcançadas com o registro eletrônico junto aos ofícios registrares imobiliários, a quem **legalmente** se atribuiu o sistema (art. 37, Lei nº 11.977/2009). Aliás, o caráter constitutivo da hipoteca e da alienação fiduciária em garantia de bem imóvel somente é obtida com o registro imobiliário.<sup>9</sup>

Finalmente e, em conclusão, cumpre reiterar que o sistema de registro eletrônico deve ser instituído **pelos serviços de registros públicos**. Os serviços de registros públicos, com previsão primária no art. 236 da Constituição Federal, estão aptos a tanto na medida em que somente eles, por expressa previsão legal, podem atender às finalidades que se espera com a prática de determinados atos jurídicos.

É evidente, portanto, que quando o Banco Central do Brasil,<sup>10</sup> ao dar publicidade à resolução do Conselho Monetário Nacional, determinando que *as instituições financeiras e as demais instituições por ele autorizadas a funcionar devem registrar em sistema de registro as garantias constituídas sobre imóveis relativas a operações de crédito, não está por intencionar criar um ônus às partes e um duplo e desnecessário registro.*

O sistema de registro ali previsto já existe, seja para as garantias sobre imóveis, seja para as garantias sobre veículos automotores. Esse sistema já existe, já está regulamentado, já

funciona em todo o território nacional e se denomina **REGISTROS PÚBLICOS**.

O teor da resolução exige do leitor uma interpretação sistemática, em especial com o disposto no Capítulo II da Lei Federal nº 11.977/2009, que trata do registro eletrônico. Isso porque, nos termos do disposto no art. 22, inc. XXV, da Constituição Federal, compete privativamente à União Federal legislar sobre registros públicos. No exercício da sua competência constitucional, o legislador federal tratou do sistema de registro eletrônico que haverá de ser definitivamente implementado em todo o território nacional e não em apenas um ou outro estado da Federação ou no Distrito Federal.

Ao tratar do tema, a legislação federal expressamente determinou o acesso às informações ao Poder Executivo federal, sendo a matéria novamente tratada pelo Banco Central por Resolução.

Ora, se o sistema de registro eletrônico e todos os seus desdobramentos são uma atribuição conferida aos registros públicos, como reiteradamente visto, se a fiscalização dos serviços de registros públicos, por determinação constitucional, compete ao Poder Judiciário e não ao Poder Executivo, cuja competência, pela União Federal, é legislativa, **outra não pode ser a conclusão senão a de que o sistema de registro que o Banco Central exige que as instituições financeiras utilizem é o sistema tratado na legislação federal.**

Não há necessidade de se criar outro sistema, de se criar uma brecha em um sistema de segurança que já existe, que já atende a tudo aquilo que está previsto no art. 236 da Constituição Federal e que já atende aos princípios, às finalidades da atividade notarial e registral previstos no art. 1º da Lei nº 6.015/1973 e no art. 1º da Lei nº 8.935/1994. A segurança dos negócios jurídicos e a eficácia dos negócios jurídicos são conquistadas na atividade extrajudicial e não na atividade de instituições privadas.

É essencial que a ordem jurídica se mantenha com essa estrutura não como reserva de mercado, mas porque é um sistema que funciona; é um sistema que garante aquilo que é uma necessidade social, sem que se crie mais um sistema, acarretando morosidade e despesas ao interessado, que se verá obrigado a duplo registro, **sendo que somente um deles, por determinação legal, lhe confere proteção e segurança jurídica.** ■

8. "Art. 1º Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos."

9. Art. 1.492 do Código Civil. "Art. 1.492. As hipotecas serão registradas no cartório do lugar do imóvel, ou no de cada um deles, se o título se referir a mais de um." Art. 23, *caput*, da Lei nº 9.514/1997. "Art. 23. Constitui-se a propriedade fiduciária de coisa imóvel mediante registro, no competente Registro de Imóveis, do contrato que lhe serve de título."

10. Resolução nº 4.088/2012.



“Os ataques cibernéticos estão se tornando cada vez mais sofisticados, e mais do que nunca com mais consequências”, afirma José Ivo Oliveira

## Minha informação está segura?

Sistemas de segurança do arquivamento de informações

// José Ivo Fernandes de Oliveira

*Bacharel em Administração de Sistemas; pós-graduado em Didática do Ensino Superior; pós-graduado em Ciência da Computação. É mestre em Ciência da Computação. Atualmente, é professor universitário do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Est. MT (IFMT). Atua, principalmente, nos seguintes temas: Gestão de Negócios, Software Comercial, Tecnologia, Segurança da Informação, Criptografia, System on Chip (SOC), Engenharia de SW. Gestão de Negócio (Inteligência de Negócio, Gestão por Processo, Inovação, Gestão de Projetos e Governance, Risk and Compliance – GRC).*

Atualmente, a computação está interagindo praticamente em quase tudo que nos cerca, vai da diversão ao trabalho; paralelamente a este fato, os ataques cibernéticos estão se tornando cada vez mais sofisticados, e mais do que nunca com maiores consequências. Os ataques atuais aos sistemas de computador são, profissionalmente, coordenados. A cada dia, milhões de novos dispositivos eletrônicos com conexão à internet são comercializados. Neste cenário, os *hackers* estão cada vez mais focados em um novo tipo de alvo: sistemas móveis e incorporados. Esses sistemas incluem terminais de ponto de venda, redes sem fio, telefones inteligentes, veículos, equipamentos de infraestrutura médica etc.

Talvez, a mais sinistra das novas tendências de *hackers* é a onda de ataques contra a infraestrutura de utilidade. Pois, nessa tendência, os *hackers* atacam com sucesso a chamada “rede inteligente”, que conecta sensores e sistemas de controle como: geração de energia e sistemas de distribuição, que poderiam trazer ao comércio uma paralisação, colocar vidas em risco e até mesmo colocar a segurança nacional em risco.

Para se compreender melhor esse novo cenário, o qual coloca em risco a disponibilidade da informação, vamos recorrer a uma breve história do *hacker*.

Anos atrás, a pirataria era uma atividade amadora, comumente associada à simples busca de emoção, cuja intenção principal era de mostrar suas proezas computacionais e adquirir fama entre os aficionados. Ser um *hacker* era estar entre os tecnologicamente mais experientes. Embora a atividade dos *hackers* fosse, muitas vezes, ilegais, raramente era maliciosa, e eles, geralmente, não se encaixavam em nenhum perfil criminoso.

Alguns dos primeiros *hackers* designados por “*phreaks*”, acrônimo de *Phone Hacker*, surgiram na década de 1970. O foco deles era no sistema de telefonia, com o intuito de realizar ligações interurbanas gratuitas, pois um estudante descobriu que o tom do apito que vinha dentro da caixa de cereais *Capitão Gancho* possuía o mesmo tom que as centrais telefônicas da *Bell Telecommunications* utilizavam nas ligações de longa distância. Então, a partir daí, eles produziram milhares de *Blue Box* causando, assim, um prejuízo considerável [1].

Na década de 1980, quando os computadores pessoais começaram a tornar mais populares, disponíveis, os *hacker* de telefone e outros simpatizantes começaram a usar *modems*, dispositivo de comunicação para conectar a uma *Bulletin Board Systems* (BBSs), um tipo de provedor por meio do qual eles trocavam mensagens sobre como invadir computadores, roubar senhas e causar outros tipos de danos eletrônicos [1]. Já em 1986, os *hackers* tinham ameaçado suficientemente o governo e os sistemas de computadores corporativos para que o governo dos EUA declarasse a pirataria um crime.

Em 1988, a rede de computadores do governo, a Arpanet, precursora da internet, renunciando os tipos de ataques que estavam à frente, chegou a um impasse por um programa ex-

perimental de um *hacker* o “*worm*”, verme, autorreplicante que se espalhou em 6.000 computadores da rede.

Em meados de 1990, uma nova fase da pirataria, que assumiu uma dimensão mais ampla e criminosa, começou a surgir. Um dos mais famosos destes ataques foi desencadeado por Kevin Poulsen “*Dark Dante*”, que cortou as linhas telefônicas da estação de rádio de Los Angeles, a KIIS-FM, para ganhar um Porsche 944 S. Poulsen foi preso em 1994 e condenado a 5 anos de prisão, foi a sentença mais longa já dada a um *hacker* até o presente momento. Um outro atacante que ficou famoso foi Kevin Mitnick, preso em 1995 por roubar 20.000 números de cartões de crédito. Foi condenado a quase cinco anos.

Desde os anos 1990, a comunidade de segurança definiu um perfil do ataque (anatomia e metodologia), por sua vez, os *hackers* desenvolveram um repertório rapidamente mutante e cada vez mais inteligente de estratégias de ataque: a incorporação de programas maliciosos, espiões, que, instalados em aplicativos, gravam as teclas (*Keylogger*) em máquinas de usuários com o objetivo de roubar dados pessoais, informações de banco de dados. Outra forma de ataque é o *spoofing* de “*phishing*”, uma técnica que consiste em mascarar os pacotes de informação que trafegam na rede, utilizando endereços de remetentes falsificados, além de recrutar e formar um enorme exército de computadores zumbis (“*botnets*”) para espalhar *e-mails* de *phishing* e de *spam*. Ressalta-se que esses tipos de ataque proliferaram de uma maneira incontrolável.

Atualmente, todas as classes de criminosos virtuais querem fazer um “dinheirinho rápido” para os sindicatos internacionais do crime. Eles estão entrando no mercado global do *ciber crime* para comprar e vender *kits* de códigos maliciosos “*malware*”, números de cartões de crédito roubados, informações pessoais, como foi o caso do jovem Douglas Augusto de Lima Santos, de 21 anos, que foi preso em setembro de 2012 em um hotel de luxo de Brasília, acusado de clonar 450 cartões de créditos executivos e causar um prejuízo em vários países estimado em 4 milhões de dólares [9].

Além de informações, podem-se encontrar serviços de desenvolvimento de *software* para procedimentos criminosos “*how to hack*”.

Agora, com o surgimento de um novo conceito denominado de computação ubíqua ou pervasiva, a internet está presente em todos os equipamentos, englobando não só computadores com fio e redes, mas todos os dispositivos inteligentes, tais como telefones sem fio, roteadores e *switches*, televisores, impressoras, Sistema de Controle de Supervisão e Aquisição de Dados (Scada) e até dispositivos de supervisão médica. Essa nova onda de *hacking* está pronta para ignorar o amadorismo e passar diretamente para ataques sofisticados, coordenados maciçamente [2] [3] [4].

No passado, os indivíduos que cometeram a maioria dos ataques contra os sistemas Scada eram funcionários descontentes,



Daniela Rosário, José Ivo e o presidente do IRIB, Francisco Rezende

ex-empregados ou funcionários que ganhavam dinheiro por fora para cometerem sabotagem.

Agora, os especialistas estão presenciando mais e mais ataques provenientes de fontes externas, mesmo de países estrangeiros. Em 2004, o British Columbia Institute of Technology (BCIT) registrou e analisou mais de 24 incidentes de segurança do sistema de controle e mostrou que 36% desses ataques surgiram por meio da Internet. Observou, também, que uma parte desse ataque originava de *modems*, de rede sem fio “*wireless*” de conexões de terceiros. Apontou, também, o envolvimento de um número potencial de telefones inteligentes *i-Phone* utilizados em ataques ao sistemas Scada [3].

Um dos problemas com a avaliação da prevalência de ataques ao sistema Scada é que eles são raramente relatados em qualquer detalhe, por receio de encorajar novos ataques.

As empresas e os governos, compreensivelmente, não querem que qualquer informação sobre violações Scada caia em mãos erradas, então, eles não conseguem compartilhar informações livremente. De acordo com Alan Paller, diretor de pesquisa para o Sans Institute:

[...] uma cuidadosa análise estatística de incidentes do sistema de controle validados em 22 grandes corporações indica que ... os incidentes são muito mais amplo do que geralmente se acredita, as metas

que vão das mais ampla e os atacantes não são quem nós pensamos que eles sejam. Ainda mais ameaçador, os dados mostram que a obtenção de na maioria dos sistemas de controle é surpreendentemente fácil [4].

Em 2010, os criadores de “*malware*” se direcionaram aos cientistas nucleares iranianos, em uma feira, distribuindo *pen drives* USB. O código malicioso nos drives USB, apelidado de *Stuxnet*, usou uma vulnerabilidade do Windows, até então desconhecida pela Microsoft, e permitiu que o executável se instalasse sem o conhecimento do usuário.

O código iria ficar dormente, a menos que a máquina infectada fosse também ligada a um tipo particular de Controlador Lógico Programável (CLP) fabricado pela Siemens. Obdecendo a esta cláusula, instalou-se o *malware* em um bloco da memória do (CLP) que monitorava as centrífugas usadas para refinar urânio para energia nuclear ou para o uso de armas nucleares.

De acordo com fontes, algumas das centrífugas de purificação do urânio ficaram tão danificadas que tiveram de ser substituídas fisicamente, retardando o programa iraniano de energia nuclear [5].

Assim, é possível observar como um ataque do *Stuxnet* poderia ser usado para diminuir ou até mesmo paralisar uma unidade de produção em uma linha de montagem. Tal ataque exigiria conhecimento específico do controlador ou da unidade de

produção; conhecimento este que antes era ausente do código de *malware*. Até o ataque do *Stuxnet*, CLPs não tinha sido uma meta desejável, nem os autores do *malware* parecem ter as habilidades para criar tal vírus [6].

Um outro vírus, apelidado de “Dragão Noturno”, atacou a indústria de petróleo e gás; este vírus era a mais tradicional segmentação dos controladores utilizados nos sistemas Scada. Ele usa um dos ataques mais comuns, comprometendo servidores Web, e, em seguida, invade as rede intranets das empresas. O foco desse ataque é ganhar acesso a servidores internos e computadores pessoais [7].

Estes eventos têm inspirado pesquisadores a procurar vulnerabilidades em sistemas Scada mais comuns [8]. Também em 2010, uma empresa de segurança com sede em Moscou anunciou um “*explois*”, programa malicioso que explora as falhas de outro programa com o objetivo principal de roubar informações, sendo que para o usuário final ele se apresenta apenas como uma correção ou atualização de um sistema [10].

Com o lançamento do Cavalo de Troia *Stuxnet*, em 2010, introduziu-se no vocabulário dos crimes os terroristas cibernéticos que executam ataques contra a infraestrutura de utilidade industrial de uma nação, um perigo que não pode mais ser descartado.

Uma tendência verdadeiramente assustadora de ataques são aqueles direcionados à infraestrutura médica, especificamente aqueles contra os dispositivos médicos. Existe um grande número de dispositivos médicos que possuem CPU, tais como marca-passos cardíacos, desfibriladores cardioversores implantáveis (DCI), monitores de estado clínico, equipamento de ressonância magnética e bombas de injeções de medicamentos. Alguns dispositivos, além de CPU, possuem endereços IP e, pela tecnologia, superam em muito as estações de trabalho

da infraestrutura médica hospitalar e, geralmente, são alvos em potenciais.

É notória a falta de políticas de segurança (*firewalls*, proteção contra *malware*, uso de criptografia forte, ou até mesmo atualizações do sistema operacional). Em geral, parece que na pressa de desenvolver plataformas comuns e rede para estes dispositivos, as preocupações de segurança têm sido relevadas.

Um estudo intitulado de “Marca-passos e desfibriladores cardíacos implantáveis: ataques de *software* de rádio e zero defesas de energia”, publicado em 2008, mostra que os pesquisadores, motivados pelo desejo de melhorar a segurança do paciente, analisaram as propriedades de segurança de um Desfibrilador Cardioversor Implantável (DCI). Introduzido no mercado dos EUA em 2003, este modelo de DCI inclui a tecnologia de marca-passos e foi projetado para comunicação sem fios, assim podendo fazer ajustes a distância [11].

Depois de realizarem a engenharia reversa (processo de análise do funcionamento de um produto, ou equipamento, com o objetivo de construir um novo produto ou de melhorá-lo) do protocolo de comunicação do DCI com equipamentos e um transceptor, foram implementados vários *softwares* de ataques de rádio-base que poderiam comprometer a segurança e a privacidade do paciente.

Motivados com a segurança e com o consumo de energia para os dispositivos com pouco ou limitados recursos, apresentaram três novos potenciais riscos e suas defesas baseadas na transmissão de rádio. Suas contribuições forneceram uma base científica para a compreensão potencial do riscos de segurança dos atuais e dos futuros DCIs e introduziram técnicas de mitigação que abordam estes riscos [11].



Destaca-se que este trabalho foi o primeiro da comunidade médica a usar rádios de uso geral para analisar e atacar protocolos de comunicação de rádio previamente desconhecidos.

Como foi abordado, a indisponibilidade ou a modificação da informação não só podem provocar uma perda substancial e irreversível do patrimônio da empresa, dos profissionais, como também podem manchar sua reputação, havendo uma sobrecarga de reclamações e processos jurídicos de clientes junto aos órgãos de representações, por exemplo o Órgão de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon).

Quando se pensa em segurança física e lógica, o que se precisa considerar é qual o nível apropriado de segurança para garantir a continuidade de seu negócio. Esta é uma avaliação que precisa ser feita. Depois de ter passado por essa avaliação que pode determinar qual o conjunto de medidas a serem tomadas, há uma variedade de soluções, inclusive gratuitas, disponível no mercado e que um administrador de informações pode explorar para resolver o problemas do mais simples ao mais complexo.

## Referências Bibliográficas

[1] SUTTON, Michael. *Corporate Espionage for Dummies*: HP Scanners, *Zscaler Research Blog*, agosto, 2010. Disponível em: <<http://research.zscaler.com/2010/08/corporate-espionage-for-dummies-hp.html>>. Acesso em: 17 jan. de 2012.

[2] EZELL, Barry Charles. *How vulnerable is your SCADA system?* *Industrial IT*, fevereiro, 2005. Disponível em: <<http://www.controlglobal.com/articles/2005/191.html>>. Acesso em: 3 jan. de 2012.

[3] IVERSON, Wes. Hackers Step Up SCADA Attacks. *Automation World*, outubro, 2004. Disponível em: <<http://www.automationworld.com/webonly-898>>. Acesso em: 23 set. de 2011.

[4] *Special Webcast*: Cyber Attacks Against SCADA and Control Systems Real World Trends and Real World Solutions, The Sans Institute, setembro, 2006. Disponível em: <<https://www.sans.org/webcasts/show.php?webcastid=90748>>. Acesso em: 3 fev. de 2012.

[5] ZETTER, Kim. Clues Suggest Stuxnet Virus Was Built for Subtle Nuclear Sabotage, *Wired*, novembro, 2010. Disponível em: <<http://www.wired.com/threatlevel/2010/11/stuxnet-clues>>. Acesso em: 18 jan. de 2012.

[6] FALLIERE, Nicolas. Exploring Stuxnet's PLC Infection Process, *Symantec Connect Blog*, setembro, 2010. Disponível em: <<http://www.symantec.com/connect/blogs/exploring-stuxnet-s-plc-infection-processblogs/exploring-stuxnet-s-plc-infection-process>>. Acesso em: 20 jan. de 2012.

[7] KEIZER, Gregg. "Sloppy" Chinese hackers scored data-theft coup with "Night Dragon", *Computerworld*, fevereiro, 2011. Disponível em: <[http://www.computerworld.com/s/article/9209098/\\_Sloppy\\_Chinese\\_hackers\\_scored\\_data\\_theft\\_coup\\_with\\_Night\\_Dragon\\_with\\_Night\\_Dragon\\_](http://www.computerworld.com/s/article/9209098/_Sloppy_Chinese_hackers_scored_data_theft_coup_with_Night_Dragon_with_Night_Dragon_)>. Acesso em: 29 fev. de 2012.

[8] PETERSON, Dale G. Interview with Luigi Auriemma of 34 Oday ICS Vulnerabilities, *Digital Bond*, março, 2011. Disponível em: <<http://www.digitalbond.com/2011/03/22/interview-with-luigi-auriemma-of-34-0days-ics-vulnerabilities.com>>. Acesso em: 1º set. de 2011.

[9] *Jovem de 21 anos é preso por falsificar cerca de 400 cartões de créditos*. Disponível em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2012/09/27/emterna\\_cidadesdf,324719/jovem-de-21-anos-e-presos-em-hotel-de-luxoem-brasilia-apos-gastar-r-12-mil.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2012/09/27/emterna_cidadesdf,324719/jovem-de-21-anos-e-presos-em-hotel-de-luxoem-brasilia-apos-gastar-r-12-mil.shtml)>. Acesso em: 27 set. de 2012.

[10] KIRK, Jeremy. Russian Security Team to Upgrade SCADA Exploit Tool, *CIO*, março, 2011, Disponível em: <[http://www.cio.com/article/678195/Russian\\_Security\\_Team\\_to\\_Upgrade\\_SCADA\\_Exploit\\_Tool](http://www.cio.com/article/678195/Russian_Security_Team_to_Upgrade_SCADA_Exploit_Tool)>. Acesso em: 28 mar. de 2012.

[11] HALPERIN, Daniel; HEYDT-BENJAMIN, Thomas S.; RANSFORD, Benjamin, et al. Pacemakers and Implantable Cardiac Defibrillators: Software Radio Attacks and Zero-Power Defenses, *Medical Device Security Center*, maio 2008. Disponível em: <<http://www.secure-medicine.org/icd-study/icd-study.pdf>>. Acesso em: 10 out. de 2012. ■



# Avaliação dos participantes do encontro



## Rafael D'el Faro

*Oficial do Registro de Imóveis de Barbacena/MG*

“Eu considero a organização do evento excelente e acredito que o IRIB atingiu todos os seus objetivos com a sua promoção. Apesar de ser um *Encontro Regional*, foram tratados aqui questões de interesse geral. Os temas abordados em Cuiabá são importantes para todos os registradores, independentemente da sua região.”



## Glória Alice Ferreira Bertoni

*Presidente do Sindicato dos Notários e Registradores do Estado de Mato Grosso (Sinoreg/MT)*

“Eu não tinha o costume de participar dos eventos do IRIB. Eu me senti motivada a participar deste Encontro justamente por ser na minha cidade. Achei os temas muito bons, pertinentes e fiquei impressionada com a seriedade com que o IRIB trata a própria organização, o respeito com os ouvintes. Os palestrantes convidados são de uma qualidade ímpar. Estou muito feliz em estar aqui participando das discussões e estou motivada em comparecer a outros eventos do Instituto.”



## Dejycarlos Pereira da Silva

*Registrador substituto em Ouro Preto do Oeste/RO*

“Eu gostei muito da escolha dos temas, sobretudo da palestra sobre a reserva legal e o novo Código Florestal. Destaco, também, a organização, a pontualidade das palestras e a interação do pessoal, inclusive no *Pinga-Fogo*. Fiquei satisfeito com o resultado final do evento e vamos levar para o nosso cartório muitos dos entendimentos aqui demonstrados.”



## Euclébio dos Santos Cruz

*Funcionário do 1º Ofício de Títulos e Documentos de Campo Novo de Parecis/MT*

“É a primeira vez que venho no evento do IRIB e posso afirmar que aprendi muito. Todo o Encontro foi bastante proveitoso, com palestras que trataram de assuntos muito relevantes, que vão nos ajudar no dia a dia em nosso cartório. Destaco o tema aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros, um assunto que nos interessa muito.”



### Dejanira de Jesus Pereira Silva

*Oficial do Serviço de Registro de Imóveis e Anexos de Ouro Preto do Oeste-RO*

“No meu entendimento, o Encontro Regional de Cuiabá não deixou nada a desejar em relação aos encontros nacionais dos quais tenho participado, tanto em relação ao acolhimento quanto ao nível dos temas apresentados e dos palestrantes. Muitas dúvidas me foram solucionadas, podendo ressaltar as questões relacionadas sobre o novo Código Florestal. A abordagem do tema ‘**Sobreposições de imóveis**’, ocorrida no estado vizinho, fato que até então não temos conhecimento em nossa comarca, nos fez despertar a atenção para prevenção de tal situação. O IRIB está no caminho certo, descentralizando os encontros e batendo forte na ‘tecla’ da segurança jurídica. Devemos estudar sempre. Quando achamos que sabemos tudo, é porque não sabemos nada.”



### Rubia Mara Girão

*Oficial do 1º Ofício de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos de Juara/MT*

“Exercemos nossa função registral em um estado federado que, pela sua localização geográfica, sempre nos deixou afastados da movimentação acadêmica que ferve nos grandes centros populacionais. O uso da tecnologia com acesso à internet apenas amenizou essa distância cultural. Por isso, recebemos sempre com muito júbilo a vinda deste evento e a oportunidade de contato com os experientes palestrantes que compartilham vivências e reflexões com colegas. Nós os recebemos como verdadeiros doutrinadores, e suas condutas registrares serão tomadas como minuta para nossos atos que se seguem. Os temas escolhidos atenderam aos anseios regionais e também aos nacionais. Agradeço ao IRIB (a todos que o fazem existir) por essa oportunidade de engrandecimento profissional.”



### Haroldo Canavarros Serra

*Vice-presidente do IRIB para o Estado do Mato Grosso e registrador de imóveis em Sorriso/MT*

“Participei, como associado, nos últimos 31 anos, de quase todos os encontros do IRIB e posso afirmar que ter recebido os colegas de todo o Brasil, pela terceira vez, em Cuiabá, foi “bom demais”. Temas altamente relevantes foram debatidos, tais como regularização fundiária urbana e rural, aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros e registro eletrônico. Penso que, com os encontros descentralizados, todos ganham: a ciência registral imobiliária, os registradores, os demais profissionais da área jurídica, a sociedade. Parabéns ao IRIB e aos 165 participantes! Cuiabá agradece.”

## IRIB Responde //



Publicamos a seguir uma seleção de questionamentos sobre regularização de condomínios, regularização fundiária inominada, regularização fundiária de interesse social, títulos de domínio, Lei nº 12.651/2012, aquisição e arrendamento de imóveis rurais por estrangeiros e parcelamento do solo urbano.

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.irim.org.br](http://www.irim.org.br).

### Consulta 1

#### Condomínio de fração ideal – regularização.

**Pergunta:** Qual é o procedimento para promover a regularização de condomínios adquiridos em frações ideais?

**Resposta:** A Corregedoria-Geral da Justiça paulista, por meio do Provimento CG nº 18/2012, oriundo do Processo nº 2012/17333 (Disponível em: <<http://www.irim.org.br/html/area-associado/jurisprudencia-busca-integra.php?codjuris=9921>>. Acesso em: 23 nov. de 2012) alterou as Normas de Serviço da CGJ/SP, tratando acerca da regularização de condomínio de frações ideais a partir do item 236, cujo teor transcrevemos abaixo:

#### Subseção III

Da regularização de condomínio de frações ideais

236. Na hipótese de a irregularidade fundiária consistir na ocupação individualizada de fato, cuja propriedade esteja idealmente fracionada, as novas matrículas serão abertas a requerimento dos titulares das frações ideais ou de seus legítimos sucessores, em conjunto ou individualmente, aplicando-se, conforme o caso concreto, o disposto no art. 3º, do Decreto lei 271/67, o art. 1º, da Lei nº 4.591/64, ou o art. 2º da Lei nº 6.766/79.

236.1. O requerimento deverá especificar a modalidade de regularização pretendida, se parcelamento do solo ou instituição e especificação de condomínio de

casas ou lotes, com as respectivas atribuições de unidades autônomas ou lotes, obedecidas as condições abaixo.

237. O interessado na especialização de fração ideal contida em parcelamento regularizado nos moldes desta subseção apresentará requerimento dirigido ao oficial de registro de imóveis competente instruído com os seguintes documentos:

- a) certidão atualizada da matrícula do imóvel;
- b) anuência dos confrontantes da fração do imóvel que pretende localizar, expressa em instrumento público ou particular, neste caso, com as assinaturas dos signatários reconhecidas por autenticidade;
- c) a identificação da fração, em conformidade com o projeto de regularização registrado, por meio de certidão atualizada expedida pelo Município; e
- d) certidão de lançamento fiscal.

237.1. Nos casos de frações ideais localizadas em parcelamentos do solo consolidados e ainda não regularizados, admitida a cindibilidade da regularização,<sup>17</sup> além da anuência referida no item “b” acima, o interessado deverá anexar ao requerimento:

a) planta da área total matriculada com a localização da fração ideal, assinada por profissional legalmente habilitado, com prova de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou de Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU);

b) memorial descritivo da fração localizada.

237.2. Em ambos os casos, examinada a documentação e encontrada em ordem, o oficial do registro de imóveis fará publicar, em jornal de circulação local, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 2 dias consecutivos, podendo este ato ser impugnado no prazo de 15 dias contados da data da última publicação.

237.3. Nas hipóteses do subitem 237.1, deverá o oficial do registro de imóveis notificar o Município para manifestação em 15 (quinze) dias.

237.4. Findo o prazo sem impugnação, o oficial abrirá nova matrícula para a fração destacada e averbará o destaque na matrícula matriz; se houver impugnação, seguirá o rito previsto nos itens 228.5 a 228.8.

238. O requerimento de regularização como condomínio deverá vir subscrito por todos os titulares de fração registrada ou seus legítimos sucessores, nos termos da Lei nº 4.591/64 ou no art. 3º, do Dec. Lei nº 271/67, e instruído com:

a) certidão atualizada da matrícula do imóvel;

b) instrumento de instituição e especificação de condomínio;

c) plantas e memorial descritivo com a descrição sucinta do empreendimento, a identificação das unidades autônomas com as respectivas frações ideais de terreno e as restrições incidentes sobre elas, bem como das áreas comuns, ambos assinados por profissional legalmente habilitado e aprovados pelo Município;

d) cálculo das áreas das edificações e dos lotes, discriminando, além da global, a das partes comuns, inclusive áreas de circulação interna, quando houver, e indicando para cada tipo de unidade a respectiva metragem de área construída ou a metragem de cada lote;

e) convenção de condomínio, acompanhada do respectivo regimento interno;

f) auto de regularização municipal ou de vistoria (“habite-se”) ou, ainda, documento equivalente das construções existentes;

g) certidão negativa de débito para com a Previdência Social relativamente às construções existentes, dispensada a apresentação mediante declaração de preenchimento dos requisitos previstos nos arts. 322, XXV e 370, III, da Instrução Normativa nº 971, de 13 de novembro de 2009, da Receita Federal do Brasil;<sup>18</sup>

h) licença de instalação emitida pelo Município, Cidade Legal ou CETESB, quando exigida por lei; e

i) instrumento de atribuição de unidades autônomas.

238.1. Na hipótese de o requerimento previsto no item 238 não estar subscrito pela totalidade dos titulares do domínio, e estando a documentação em ordem, os faltantes serão notificados pelo oficial de registro de imóveis competente, a requerimento dos interessados, para se manifestar em 15 dias. A notificação será pessoal, pelo correio com aviso de recebimento, ou pelo oficial do registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la.

238.2. A notificação será dirigida ao endereço do notificando constante do Registro de Imóveis ou àquele fornecido pelo requerente; não sendo encontrado ou estando em lugar incerto e não sabido, tal fato será certificado pelo oficial encarregado da diligência, promovendo-se a notificação mediante edital, com o mesmo prazo fixado no item anterior, publicado por duas vezes em jornal local de grande circulação.

238.3. Findo o prazo sem impugnação, o oficial praticará os atos cabíveis e requeridos; se houver impugnação, o oficial de registro de imóveis seguirá o rito previsto nos itens 228.5 a 228.8.

238.4. Para fins da regularização prevista nessa subseção, é desnecessária a outorga de escritura de rerratificação do título aquisitivo para indicação de quadra e lote ou de escritura de divisão entre os coproprietários.

Lembrando que este é o entendimento para o Estado de São Paulo. Verifique se ele pode ser aplicado em seu Estado.

Posto isso, 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:** 20/10/2012

**Localidade:** Minas Gerais

**Autores:** Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

**Revisor:** Dr. Walter Costa Júnior

**Fonte:** Consultoria do IRIB

## Consulta 2

### Regularização fundiária inominada – procedimentos.

**Pergunta:** Conforme foi dito nos últimos encontros regionais do IRIB, a regularização tratada no art. 71 da Lei nº 11.977/2009 é tida como inominada. Diz respeito a parcelamento urbano, irregular, integrado à cidade e efetivado antes de 19/12/1979. Gostaria de saber como é o procedimento a ser efetivado junto ao Cartório de Registro de Imóveis para que se possa regularizar tal parcelamento. Ou seja, quais são os passos para a regularização, já que as disposições contidas na lei em comento são insuficientes para o processamento dessa forma de regularização.

**Resposta:** O Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Habitação e a Secretaria Nacional de Programas Urbanos publicaram, em 2010, um documento intitulado *Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009*, que, em sua p. 10, assim explica:

Registro de parcelamentos anteriores à Lei nº 6.766/79

A Lei nº 11.977/2009 facilitou a regularização da situação jurídica de glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de setembro de 1979, simplificando as exigências para o registro de parcelamentos implantados e integrados à cidade.

Basicamente, este registro é feito mediante requerimento do interessado dirigido ao cartório de registro de imóveis competente, instruído com:

– certidão que comprove que a gleba foi parcelada antes de 19 de dezembro de 1979 e que o parcelamento está implantado e integrado à cidade, emitida pela prefeitura municipal;

– plantas e demais documentos necessários ao registro, incluindo aqueles que comprovem que o requerente tem legitimidade para promover a ação.

O procedimento pode ser aplicado em qualquer tipo de regularização fundiária (interesse social ou interesse específico) e envolver a totalidade ou parcelas da gleba.

Para maior aprofundamento na questão, sugerimos a leitura do material utilizado na palestra de Henrique Ferraz, registrador de imóveis em Itapevi/SP, proferida no 29º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis, ocorrido em Atibaia (Tema III – Regularização Fundiária Inominada (art. 71 da Lei nº 11.977/2009)), cuja íntegra está disponível em: <<http://www.irib.org.br/downloads/palestras/atibaia-03.pptx>>. Acesso em: 23 nov. de 2012.

Outro material cuja leitura recomendamos é o *Boletim do IRIB em Revista nº 344*, oriundo deste Encontro, no qual se destaca o artigo intitulado “A regularização fundiária inominada urbana”, p. 10, também de autoria de Henrique Ferraz, disponível em: <<http://www.iribnet.com.br/revista/novas/arquivos/RDI344/pdf.pdf>>. Acesso em: 23 nov. de 2012.

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:** 17/10/2012

**Localidade:** Minas Gerais

**Autores:** Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

**Revisor:** Dr. Walter Costa Júnior

**Fonte:** Consultoria do IRIB

## Consulta 3

### Área pública. Regularização fundiária de interesse social. Legitimação de posse.

**Pergunta:** Quando se fala na regularização fundiária de interesse social em que o poder público deve fornecer título de legitimação de posse de suas terras públicas a pessoas cadastradas, fica uma dúvida: pode o prefeito, sozinho, sem autorização da Câmara Municipal, só com base na Lei nº 11.977/2009, fornecer tais títulos? A Câmara Municipal, por se tratar de terras públicas, não entra no termo “Poder Público”?

**Resposta:** Tratando-se de áreas públicas municipais e sendo a regularização fundiária promovida pelo município, entendemos que a legitimação de posse é um procedimento desnecessário, pois, quando a regularização é feita pelo detentor do domínio, é possível fazer, de imediato, a transferência do direito real em nome do possuidor, por meio de instrumentos como a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (Cuem) ou pela Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Em ambos os casos, será necessária autorização legislativa.

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:** 19/10/2012

**Localidade:** Piauí

**Autores:** Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

**Revisor:** Dr. Walter Costa Júnior

**Fonte:** Consultoria do IRIB

## Consulta 4

### Incrá. Intermat. Títulos de domínio. Georreferenciamento – exigibilidade.

**Pergunta:** Para que os títulos emitidos pelo Incra ou Intermat (Instituto de Terras do Mato Grosso) sejam registrados, deve

haver prévia averbação do georreferenciamento? Tendo esta área sido outorgada diretamente pelo Estado, não estaria dispensada tal exigência?

**Resposta:** A nosso ver, o ente público, ao regularizar a área, deve previamente à expedição dos Títulos de Domínio providenciar o levantamento georreferenciado da área que se pretende parcelar. Isso porque entendemos que tal parcelamento, ainda que promovido pelo ente público, é fato gerador da obrigação de georreferenciar, uma vez que a lei não faz distinção entre imóveis públicos ou particulares neste aspecto.

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 que se dê cumprimento a elas, bem como à orientação jurisprudencial local.

**Data:** 15/8/2012

**Localidade:** Mato Grosso

**Autores:** Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

**Revisor:** Dr. Walter Costa Júnior

**Fonte:** Consultoria do IRIB

## Consulta 5

### Lei nº 12.651/2012. Reserva legal – averbação. Certidão – Ibama.

**Pergunta:** Tendo em vista o novo Código Florestal, pergunto acerca da averbação da reserva legal e da certidão de quitação de multas junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

**Resposta:** Acerca da certidão negativa de débitos ambientais, assim se pronunciou Marcelo Augusto Santana de Melo, em artigo intitulado “O novo Código Florestal e o Registro de Imóveis”, publicado pelo Grupo Serac, em seu *Boletim Eletrônico INR nº 5.402*, de 14/8/2012:

#### Certidão Negativa de Débitos

O Código Florestal revogado previa, expressamente, no art. 37, a exigibilidade da certidão negativa ambiental para os atos de transmissão no Registro de Imóveis. Em razão da precariedade do texto, que mencionava até ‘trânsito em julgado de atos administrativos’, o dispositivo era muito criticado e de impossível aplicação, também em razão do extenso rol de autoridades ambientais potenciais.

O novo Código Florestal silencia a respeito, mas reforça a natureza jurídica das obrigações ambientais como “propter rem”, o que justificaria a exigibilidade, uma vez que o terceiro adquirente responderia, necessariamente, pelas obrigações do antecessor. Aliás, em razão do mesmo argumento, de natureza de obrigação

real, o Conselho Superior da Magistratura de São Paulo entendeu dispensável a apresentação de certidões negativas de débitos condominiais previstos na Lei n. 4.591/64.

Perdeu-se também a oportunidade do novo disciplinamento prever a possibilidade de averbação de autos de infração ambiental nas matrículas dos imóveis atingidos, facilitando a fiscalização e cumprimento da obrigação ambiental, como defendemos anteriormente[17].

No que diz respeito à averbação da reserva legal, o autor acima citado, no mesmo artigo, assim explica:

A publicidade da reserva legal florestal permanece na Lei n. 6.015/73

Questão interessante é a permanência, na Lei n. 6.015/73 (Lei de Registros Públicos), da direta possibilidade de averbação da reserva legal florestal (art. 167, II, 22). A Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012, não revogou expressamente o dispositivo da Lei de Registros Públicos nem promoveu qualquer alteração, diferentemente de outros diplomas legais, como as leis ns. 4.771/1965, 6.938/1981, 7.754/1989 e 11.428/2006.

O dispositivo legislativo é revogado – a teor do dispõe o art. 2º, § 1º, da Lei de Introdução ao Código Civil –, quando é incompatível com a nova lei ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. Ora, o novo Código Florestal não tratou totalmente da matéria, principalmente de publicidade dos espaços territoriais especialmente protegidos, o que é disciplinado por competência constitucional através de legislação própria, no caso, a Lei n. 6.015/73. No que diz respeito à incompatibilidade, também não verificamos sua incidência porque, como vimos, cadastro e registro possuem funções distintas e o que houve foi o rompimento obrigatório da publicidade até então operada e a criação de uma nova sistemática, qual seja, da publicidade registral facultativa da reserva legal florestal. A incompatibilidade deverá ser formal, de tal maneira que a execução da nova lei seja “impossível sem destruir a antiga”[7].

Com muita clareza, Maria Helena Diniz averba que as leis não se revogam por presunção. É preciso que exista uma antinomia gritante; “havendo dúvida, dever-se-á entender que as leis conflitantes são incompatíveis, uma vez que a revogação tácita não se presume”[8]. É o que pregava Carlos Maximiliano ao afirmar que a “incompatibilidade implícita entre duas expressões de direito não se presume; na dúvida, se considerará uma norma conciliável com a outra”. [9]

Aliás, mesmo se não existisse expressa previsão de averbação da reserva legal florestal no Registro de

Imóveis, é assunto pacífico no direito registral brasileiro a não taxatividade dos atos de averbação previstos no art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015/73, o que é considerado decorrência do efeito ou princípio da concentração[10]. Como já nos pronunciamos anteriormente, “os atos registráveis (*lato sensu*) não são taxativos, malgrado os direitos sejam ‘*numerus clausus*’, aplicando-se o efeito da concentração para interpretar o art. 246 da Lei 6.015/73, permitindo a averbação de qualquer ato que altere o registro, outorgando publicidade para casos não expressamente autorizados pela Lei nº 6.015/73; mas que, de qualquer forma, mesmo reflexivamente, possam limitar o direito de propriedade ou ainda de grande relevância para o direito inscrito, justificando o ingresso por meio de averbação de institutos decorrentes do direito ambiental, estabelecendo-se uma fusão entre as publicidades ambiental e registral. [11] Nesse sentido, já se pronunciou a CG do Estado de São Paulo consagrando a não taxatividade do rol do art. 167, II, da Lei nº 6.015/73, quando analisou a averbação da reserva legal (Processo CG 53873 – decisão proferida em 30 de janeiro de 1980) e áreas contaminadas (Processo CG 167/2005)”[12].

Superada a possibilidade de averbação da reserva legal florestal nas matrículas dos imóveis rurais no Registro de Imóveis surge outra indagação, qual seja, a de saber se a publicidade registral é obrigatória ou facultativa.

É preciso considerar e não esquecer da regra constante do art. 169 da Lei de Registros Públicos que determina que “todos os atos enumerados no art. 167 são obrigatórios e efetuar-se-ão no Cartório da situação do imóvel”. Ora, se os atos de registro são obrigatórios, como interpretar a regra constante do § 4º do art. 18 do novo Código Florestal, que expressamente desobriga da averbação no Registro de Imóveis? Obviamente, desobrigar não é sinônimo de impedir, de sorte que, para nós, a averbação da reserva legal florestal prevalece no Brasil. Os atos de registro continuam obrigatórios e o novo Código Florestal, a teor do que dispõe o art. 18, desobriga o proprietário de averbar a reserva florestal no Registro de Imóveis e não a autoridade ambiental ou qualquer interessado. Referido dispositivo representa uma obrigação do proprietário ou possuidor e a desobrigação da averbação da reserva é justificada em razão da centralização em um cadastro ambiental.

Na sistemática do Código Florestal revogado existia previsão expressa de dupla diligência do proprietário, a primeira no órgão ambiental que certificava e delimitava a reserva florestal e, posteriormente, no Registro de Imóveis, o que não podemos deixar de reconhecer como rigorosa e excessivamente desgastante, principalmente quando a retificação do registro da área era necessária[13].

Quem deve promover a averbação da reserva legal florestal após o novo Código Florestal?

Entendemos que a averbação deva ser feita pela autoridade ambiental responsável pelo Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o regulamento deve esclarecer como a comunicação deve ocorrer (§ 1º do art. 29). O Ministério Público – a nosso ver – poderá continuar a exigir que exista a vinculação entre registro e cadastro. Aliás, o meio ambiente configura bem de uso comum de todos, de acordo com o art. 225 da CF. Os arts. 13, II, e 246, § 1º, da Lei 6.015/73 permitem que o requerimento para averbações seja subscrito por qualquer interessado. A única observação é a dificuldade para se obter, diretamente no CAR, a prova documental para averbação.

Paulo Affonso Leme Machado perfilha da mesma opinião:

“Independentemente de ser ou não proprietário da propriedade rural, qualquer pessoa e, portanto, principalmente o Ministério Público e as associações poderão promover o registro e a averbação, incumbindo-lhes as despesas respectivas, e desde que ofereçam elementos fáticos e documentais”. [14]

O novo Código Florestal traz um dispositivo que deixa tudo isso muito claro e justificado. De acordo com o artigo 2º, “as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem” (grifo nosso). Embora em razão de princípio constitucional todos aceitassem que o meio ambiente é bem de uso comum do povo (art. 225), não existia uma vinculação direta de que florestas e espaços territorialmente protegidos eram de interesse de todos, inclusive e principalmente da população urbana.

O Cadastro Ambiental Rural – CAR será objeto de necessário regulamento e deve tratar da comunicação entre cadastro e registro, que necessariamente será eletrônica, a teor do que dispõe o art. 29 do novo Código Florestal e especialmente o art. 37 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009, que criou o sistema de registro público eletrônico. Uma vez encerrado o cadastro, a autoridade ambiental responsável eletronicamente comunicaria o Registro de Imóveis que promoveria a averbação da reserva legal florestal na matrícula indicada. É preciso reconhecer também que a descrição da parcela necessariamente conterà um ponto de amarração, a teor do que dispõe o § 1º do art. 18, que reitera a necessidade de regulamentação através de ato do Chefe do Poder Executivo.

Ao contrário da sistemática do Código Florestal Anterior (Lei 4.771, de 1964), a comunicação entre cadastro ambiental e registro será realizada por ato do poder público através da autoridade ambiental estadual e, por conseguinte, não será objeto de cobrança de emolumentos, a teor do que dispõe a Lei n. 10.169, de 29 de dezembro 2000, que regulamentou o § 2º, do art. 236, da Constituição Federal. Nesse sentido, a decisão da Egrégia Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, de 17 de abril de 2007, analisou e entendeu gratuita a cobrança de emolumentos das áreas contaminadas feitas diretamente pela Cetesb (Parecer 117/2007-E – Protocolado CG 167/2005).

[...]

Até a criação e regulamentação do Cadastro Ambiental Rural – CAR como fica a delimitação da reserva legal florestal?

Até a completa criação e regulamentação do CAR, a única solução possível para que não exista um vácuo operativo das reservas legais florestais dos imóveis rurais, no Brasil, é que o procedimento continue a ser realizado diretamente na autoridade ambiental estadual e, posteriormente, seja encaminhado ao Registro de Imóveis. Como afirmamos, a averbação continua possível e obrigatória pela Lei de Registros Públicos.

Principais modificações estruturais da Reserva Legal Florestal que possam refletir em interesse registral

1) Dispensabilidade de reserva florestal legal em áreas rurais menores que três módulos fiscais (art. 67 do Código Florestal)

O módulo fiscal está previsto no art. 50, § 2º, da Lei 4.504, de 30/11/64 (utilizado para a composição do Imposto Territorial Rural), e calculado na forma do art. 4 do Decreto nº 84.685, de 06 de maio de 1980. Pela tabela constante da Instrução Especial Incra nº 20, de 1980, o módulo fiscal pode variar de cinco (5) a cem (100) hectares, ou seja, dependendo também da região do país, assim, imóveis entre quinze (15) e trezentos (300) hectares estariam dispensados de possuir reserva legal florestal caso tenha ocorrido desmatamento até 22 de julho de 2008 (data fixada pela lei). Considerando que a grande maioria das propriedades rurais, principalmente no sudeste e sul do país, possuem menos de três módulos é possível ter uma ideia da perda ambiental ocorrida.

Felizmente, na elaboração do texto do novo Código Florestal foi considerado um alerta que fizemos, em reportagem do jornal Folha de S. Paulo[16], referente ao crescimento da demanda de pedidos de desmembramento de imóveis rurais com o objetivo de enquadrá-los na medida mínima (quatro módulos) para configu-

rar a dispensabilidade de manutenção ou regeneração de reserva florestal. O § 1º do art. 12 prevê: “Em caso de fracionamento do imóvel rural, a qualquer título, inclusive para assentamentos pelo Programa de Reforma Agrária, será considerada, para fins do disposto do caput, a área do imóvel antes do fracionamento”.

2) Possibilidade de inclusão da área de preservação permanente na reserva legal florestal

Pelo novo Código Florestal é admitido o cômputo das áreas de preservação permanente no cálculo do percentual da reserva legal do imóvel (art. 15), desde que o benefício previsto não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo; a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama; e o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR, observando ainda que o regime de proteção da APP não se altera, ou seja, o regime jurídico aplicado às áreas de preservação permanente não será o da reserva legal florestal (§ 1º do art. 15).

3) Reserva legal florestal urbana

O Código Florestal passado não disciplinava o destino da reserva legal florestal, se o imóvel rural passasse a integrar a área urbana ou a área de expansão urbana, o que era muito debatido pela doutrina e por autoridades ambientais. Felizmente, o novo diploma, no artigo 19, determina que a “inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor”.

O artigo 25 ainda prevê, como instrumento do poder público municipal para o estabelecimento de áreas verdes urbanas, a possibilidade de transformação das reservas legais em áreas verdes, o que necessariamente deverá constar do plano diretor, ferramenta legal adequada para tratar da função social das cidades.

4) Reserva legal florestal voluntária

O § 2º, art. 15, dispõe sobre a reserva florestal voluntária, ou seja, o excedente florestal existente na propriedade rural. Assim, toda área conservada que ultrapasse o mínimo exigido pela lei poderá ser utilizada para constituição de servidão ambiental ou Cota de Reserva Ambiental.

Questão interessante é saber o destino das reservas legais florestais especializadas e averbadas no Registro de Imóveis antes da promulgação do novo Código

Florestal e que estejam abaixo dos quatro módulos passíveis de exigibilidade. Tecnicamente é possível conjecturar que as reservas legais florestais podem ser desmatadas porque não existe mais a exigibilidade, o mesmo ocorrendo com as áreas de preservação permanente não computadas em reservas legais, o que atualmente é permitido (art. 15). No entanto, não há previsão expressa no Código Florestal vigente a respeito da afetação definitiva ou não de referidas áreas, conforme art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal.

Notas de referências indicadas neste texto:

[7] DINIZ, Maria Helena. *Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada*. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 66.

[8] DINIZ, Maria Helena. Op. Cit, p. 66.

[9] MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 292.

[10] LAMANA PAIVA, João Pedro. *Revista de direito imobiliário* n. 49. Julho a dezembro, 2000, p. 46.

[11] É com base no princípio da concentração que a Egrégia CG do Rio Grande do Sul autorizou a averbação de florestas no Registro de Imóveis.

[12] MELO, MARCELO. *Registro de Imóveis e Meio Ambiente*. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 39.

[13] PAPP, Leonardo. *Comentários ao novo Código Florestal Brasileiro* (Lei 12.651/12). Campinas: Millennium, 2012, p 168.

[14] MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. cit., p. 723.

[16] Fazendeiros do interior paulista já tentam burlar a lei florestal. Folha de S. Paulo. Jornalista responsável: Claudio Angelo. Cadernos de ciência. Folha de S. Paulo, edição de 4 de julho de 2010, disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/761644-fazendeiros-do-interior-paulista-ja-tentam-burlar-lei-florestal.shtml>>. Acesso em: 28 de junho de 2012.

[17] MELO, Marcelo Augusto Santana. Op. Cit, Meio ambiente e o Registro de Imóveis elaborada em conjunto com registradores brasileiros e espanhóis. Coord. Sérgio Jacomino, Marcelo Augusto Santana de Melo e Francisco de Asis Palácios Criado. São Paulo. Ed. Saraiva: 2010.

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 que se dê cumprimento a elas, bem como à orientação jurisprudencial local.

**Data:** 15/8/2012

**Localidade:** Mato Grosso do Sul

**Autores:** Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

**Revisor:** Dr. Luiz Américo Alves Aldana

**Fonte:** Consultoria do IRIB

## Consulta 6

### Imóvel rural. Compra e venda. Aquisição por estrangeiro – procedimentos.

**Pergunta:** Apresentadas para registro seis (6) escrituras de compra e venda de imóvel rural, em que os outorgados compradores são pessoas físicas de nacionalidade argentina. A quantidade de área negociada varia em torno de 400 a 600 hectares. Qual a exigência a ser feita? Essas escrituras são registradas em livro específico ou no Livro nº 2 – Registro Geral?

**Resposta:** De início, o que se deve observar, quando da aquisição de imóveis rurais por pessoa física estrangeira, é o tamanho da área, para que se verifique se o imóvel adquirido não possui área maior do que 3 (três) Módulos de Exploração Indefinida (MEIs). Sendo superior, faz-se necessária a autorização do Incri. Contudo, tal anuência é necessária, independentemente da área do imóvel, caso o estrangeiro adquira mais de um imóvel rural.

Eduardo Sócrates C. Sarmento Filho, em artigo intitulado “Aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira”, publicado no *Boletim do IRIB em Revista* nº 342, p. 51-53, assim explica:

Aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira

Não há, *a priori*, impedimento para aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira, bastando que, em determinadas hipóteses, haja autorização emitida pelo agente público competente.

Tal ato tem natureza discricionária, sujeito ao exame da conveniência e da oportunidade.

A União, entretanto, não poderá doar áreas rurais para estrangeiro, na forma do artigo 14 da Lei nº 5.709/1971, salvo para estabelecê-los em lotes rurais como agricultores.

Requisito fundamental comum a todas as hipóteses que serão a seguir tratadas é a residência do estrangeiro em território nacional (artigo 1º da Lei nº 5.709/1971).

Observe-se que a Lei nº 5.709/1971 exige residência no território nacional e não residência permanente.<sup>9</sup>

A aquisição não sofre restrição, desde que:

a) o bem seja não superior a 3 (três) Módulos de Exploração Indefinida (MEI);<sup>10</sup> e b) não seja o imóvel lo-

calizado em área de segurança nacional, hipótese em que é necessária autorização do Conselho de Defesa Nacional (artigo 7º da Lei nº 5.709/1971).<sup>11</sup>

1. Se o estrangeiro pretender adquirir mais de um imóvel<sup>12</sup> terá de obter autorização, ainda que a soma dessas áreas não ultrapasse a 3 módulos.

2. Também precisará de autorização se pretender comprar frações ideais de imóveis diferentes, ainda que inferior a 3 módulos.

3. Entretanto, se o estrangeiro for comprando frações sucessivas de um mesmo imóvel, desde que não ultrapasse o limite de três módulos, não precisará de autorização. É que estará adquirindo um único imóvel com área inferior a três módulos.

4. Caso receba o estrangeiro imóvel por sucessão legítima (vedada a sucessão testamentária), não necessitará de autorização.

Anote-se, todavia, que, segundo entendimento do Incra, os limites percentuais de área em mãos de estrangeiros no mesmo município devem ser respeitados, conforme orientação remetida às corregedorias de Justiça, publicada no Diário de Justiça Eletrônico (DJE), de 17 de julho de 1979 (São Paulo).

Tal orientação contraria norma expressa do § 2º, do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971, que torna o recebimento de herança imune ao controle de “todas as restrições” contidas na lei.

O que aconteceria com o herdeiro caso ultrapassado o limite de 25% de imóveis pertencentes a estrangeiro em um determinado município? Em princípio, voltaria o bem para a massa patrimonial objeto de inventário e seria atribuído a outro herdeiro. E se for único herdeiro? Somente restará pedir alvará para espólio vender para terceiro.

Por tal razão, melhor o entendimento literal e menos restritivo do § 2º, do artigo 1º da Lei nº 5.709/1971.

#### **Situações em que se impõe autorização para a aquisição**

1) aquisição de imóvel rural maior que 3 módulos (MEI) e menor que 50 (MEI):

a) autorização pelo Incra e autorização do Conselho de Defesa se o imóvel estiver situado em área indispensável à segurança nacional;

Se for superior a 20 MEI, deverá também ser analisado o projeto de exploração do imóvel, sendo certo que, se houver uma compra de área inferior a esse limite, mas confinar com outra área de seu domínio, que somados alcancem os 20 módulos, também se impõe o exame do projeto de exploração;

b) mas não poderá a soma das áreas rurais pertencentes a estrangeiro, pessoas físicas ou jurídicas, ultrapassar percentuais de 25% da superfície dos municípios;

c) também as pessoas da mesma nacionalidade não poderão ser proprietárias, em cada município, de mais de 40% da área de 1/4 de sua superfície, ou seja, 10% da área.

Esses limites (item b e c)<sup>13</sup> não se aplicam para aquisições de áreas rurais nas seguintes hipóteses:

*I. áreas inferiores a 3 módulos;*

*II. áreas objeto de compra e venda, de promessa de compra e venda, de cessão ou de promessa de cessão, mediante escritura pública ou instrumento particular devidamente protocolado no registro competente e que tiverem sido cadastrados no Incra, em nome do promitente-comprador, antes de 10 de março de 1969;*

*III. quando o adquirente tiver filho brasileiro ou tiver casado com pessoa brasileira, sob o regime da comunhão de bens.*

Note-se que nas hipóteses acima transcritas não serão computados os limites percentuais de 25% e 10% (item b e c), mas nem por isso estará dispensado de exibir autorização do Incra quando necessária.

2. aquisição de imóvel rural com área superior a 50 módulos Módulo de Exploração Indefinida (MEI):

Em princípio não é admissível, ao menos que haja autorização do Presidente da República e, eventualmente, do Conselho de Defesa (se for em área de segurança nacional) e do Incra para análise do projeto de exploração para áreas acima de 20 módulos.

Também existem as limitações das letras **b** e **c** do item anterior (item 1).

#### **Aspectos notariais e registrais**

A aquisição de imóvel rural por pessoa estrangeira, física ou jurídica, é da essência do ato a escritura pública, na forma do artigo 8º da Lei nº 5.709/1971.

Ainda que o valor do imóvel seja inferior a 30 salários-mínimos, também a promessa teria de ser por escritura pública, pois senão seria facilmente utilizada como burla.

Da escritura relativa à aquisição de imóvel rural por pessoa física estrangeira, constará, obrigatoriamente, além dos documentos exigidos para a lavratura de escrituras em geral,<sup>14</sup> o documento de identidade do adquirente, prova de sua residência no território nacional e, quando for o caso, autorização do órgão competente.

O adquirente necessitará, no caso de áreas não superiores a 3 módulos (MEI), declarar, sob as penas da lei,

que não possui outro imóvel, na forma do artigo 9º, “a”, do Decreto nº 74.995/1974.

Autorização do Incra, do Conselho de Defesa Nacional, do Ministério da Agricultura ou do Presidente da República, de acordo com a localização da área ou do tamanho da propriedade.

É de 30 dias o prazo de validade da autorização para a lavratura da escritura, seguindo-se o registro no Serviço de Registro de Imóveis, no prazo de 15 dias.

A certidão do Registro Geral de Imóveis (RGI) relatando a porcentagem de propriedades rurais em nome de estrangeiros no município da situação do bem deverá ser comprovada perante o Incra (artigo 9º, “a”, do Decreto nº 74.965) e também perante as serventias extrajudiciais. Da certidão do RGI devem constar inclusive as áreas inferiores a 3 módulos.

O adquirente deverá apresentar, ainda, seu CPF, independentemente da sua regularidade de permanência em território nacional.

Não sendo solteiro, deverá apresentar certidão de casamento, legalizada por cônsul, traduzida e registrada em serviço de Títulos e Documentos, ou simplesmente a certidão expedida pelo Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN) na hipótese de casamento celebrado no Brasil.

O documento de identificação, para alguns autores, deverá ser a identidade estrangeira com o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), uma vez que a lei exigiria a prova de residência permanente.<sup>15</sup>

Prevalece, contudo, o entendimento de que basta a apresentação do passaporte com visto dentro do prazo de validade.<sup>16</sup> A prova da residência em território nacional se dá por mera declaração, na forma do artigo 1º da Lei nº 7.115/1983.

A não observância das regras contidas na Lei nº 5.709/1971 implica a nulidade do ato e a responsabilização civil, penal e administrativa do tabelião e do registrador.

O livro de registro de propriedade rural para estrangeiro não é o que transfere a propriedade, mas simples controle administrativo, não havendo emolumentos a serem exigidos para o registro dos atos nele efetuados. Se não for feito o registro administrativo, não haverá, obviamente, qualquer prejuízo para o adquirente.

[...]

<sup>9</sup> De igual teor, o artigo 2º do Ato Complementar nº 45, de 30 de janeiro de 1969.

<sup>10</sup> Este módulo é definido pela Instrução Especial nº 50 do Incra, sendo diferente do módulo rural e do módulo fiscal. O MEI não consta do CCIR.

<sup>11</sup> “Art. 332 – A aquisição será livre, independentemente de qualquer autorização ou licença, se o imóvel contiver área não superior a 03 módulos, ressalvados, no entanto, os imóveis situados em área considerada indispensável à segurança nacional, que dependerão de assentimento prévio do Conselho de Defesa Nacional.”

<sup>12</sup> Declaração do estrangeiro que não possui outro imóvel rural (artigo 9º, “a”, do Dec. 74.964/1974). Art. 334 da Consolidação do Estado do Rio de Janeiro: “Dependerá também, de autorização do INCRA, a aquisição, por pessoa física, de mais de um imóvel com área não superior a 03 módulos”. “Art. 33 – Caso o adquirente não seja proprietário de outro imóvel com área não superior a 03 módulos, constará do instrumento declaração dele neste sentido, e sob sua responsabilidade”.

<sup>13</sup> Se não tiver o oficial como calcular a soma de áreas rurais em nomes de estrangeiros, no município, e o total das áreas adquiridas por pessoas da mesma nacionalidade do requerente, incluindo o período anterior à promulgação do Decreto-Lei nº 494, de 10 de março de 1969, poderá considerar a certidão referente às transações que se efetivarem a partir da Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, ou mesmo do Decreto nº 74.965, de 26 de novembro de 1974, que instituíram o livro especial auxiliar para o registro de terras rurais adquiridas por estrangeiro. Nesse sentido, veja-se o artigo 5º do Decreto no 74.965, de 26 de novembro de 1974.

<sup>14</sup> Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) relativo aos últimos cinco anos, Certidão Negativa de Débito/ Instituto Nacional do Seguro Social (CND/INSS) nas hipóteses legais, certidão de ônus reais, certidão de feitos ajuizados e imposto de transmissão.

<sup>15</sup> Ver, por todos, Eduardo Augusto Agostinho (Disponível em: <http://eduardoagosto-irib.blogspot.com.br/>). O referido autor, uma das maiores autoridades em tema de imóveis rurais, conduz seu pensamento no pressuposto de que exige a lei de residência permanente. Ocorre que a lei refere-se, tão somente, à exigência de residência em território nacional, como se pode perceber por meio da simples leitura do artigo 7º da Lei nº 5.709/1971. É verdade que o antigo Decreto regulamentador do tema fazia menção ao requisito da permanência. Ocorre que tal norma é anterior à Lei nº 5.709/1971, não podendo, obviamente, confrontar com a nova legislação.

<sup>16</sup> Se não possuir NRE “recomenda-se que conste da escritura que o estrangeiro não é obrigado a registrar-

se no Ministério da Justiça porque não foi admitido na condição de permanente ou temporário ou asilado, conforme artigos 30 e 33 do Estatuto de Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980)". (cf. Luís Ramon Alvares. Disponível em: <www.2registro.com.br.boletim/boletim09.html>. Acesso em: 16 jun. de 2011. Também: ERBOLATO, Adriano. *Revista de Direito Imobiliário* nº 62, p. 250.

Se satisfeitos os requisitos exigidos, entendemos que o registro deverá ser feito no Livro nº 2 – Registro Geral.

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:** 18/9/2012

**Localidade:** Bahia

**Autores:** Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

**Revisor:** Dr. Walter Costa Júnior

**Fonte:** Consultoria do IRIB

## Consulta 7

### Imóvel cortado por rodovia municipal. Retificação de área.

**Pergunta:** É possível de retificação extrajudicial um imóvel X, em que há anos foi cortado por uma rodovia municipal sem desapropriação, mas que a situação, de fato, já é consolidada?

**Resposta:** O tema demanda algumas particularidades, razão pela qual indicamos trecho do *MANUAL BÁSICO – RETIFICAÇÃO DE REGISTRO E GEORREFERENCIAMENTO – Comentários, Modelos e Legislação*, p. 65 a 69, de autoria de Eduardo Augusto, Diretor de Assuntos Agrários do Irib:

#### 5. Estradas que cortam imóveis

Uma estrada que corta um imóvel passa para o domínio público automaticamente pela sua destinação. Isso independentemente de desapropriação ou de acordo formal entre Estado e particular. Lógico que, sem a desapropriação, o Estado não terá uma matrícula em seu nome. Mas isso não dá direito ao particular em constar em seu título de propriedade um bem que não mais lhe pertence.

O proprietário prejudicado tem o direito líquido e certo de acionar o Judiciário em face do Estado, requerendo a desapropriação indireta (salvo raríssimas exceções, ele não tem direito à restituição do bem, mas apenas à justa indenização). Esse direito de ação, na vigência do Código Civil anterior, possuía prazo prescricional de 20 anos, resultado de construção jurisprudencial sumulada pelo STJ: "Súmula nº 119: a ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos". Com

o novo Código, que alterou os prazos de usucapião, entende-se que o prazo prescricional para a ação de desapropriação indireta reduziu-se para 15 anos, isso porque tal ação é de natureza real e não pessoal, "traduzindo-se numa verdadeira expropriação às avessas, tendo o direito à indenização que daí nasce o mesmo fundamento da garantia constitucional da justa indenização nos casos de desapropriação regular."<sup>14</sup>

Independentemente de ter sido efetivada a desapropriação direta ou indireta, de ter ou não existido acordo entre Estado e particular, ou mesmo de ter ou não havido a prescrição do direito pela desapropriação indireta, o certo é que um bem público (em especial "bem de uso comum do povo") não pode estar incluído na matrícula de um imóvel privado.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 450-6/5, da Comarca de RIBEIRÃO PRETO-SP (DOE-SP, de 20/6/2006)

As áreas podem ser integradas "no domínio público, excepcionalmente, por simples destinação, que as tornam irrevindicáveis por seus primitivos proprietários. Esta transferência por destinação se opera pelo só fato da transformação da propriedade privada em via pública sem oportuna oposição do particular, independente, para tanto, de qualquer transcrição ou formalidade administrativa" (*Direito Administrativo Brasileiro*, Hely Lopes Meirelles, Ed. RT, 1976, p. 509).

José Cretella Júnior ensina que pela destinação, que tem sentido de afetação em direito administrativo, "o bem ou coisa muda de categoria, passando a integrar, em definitivo, o domínio público. Nessas condições, o bem afetado fica submetido a um regime jurídico público, regulando-se por princípios diversos daqueles que vigoram no campo do direito privado" (*Bens Públicos*, EUD, 1975, p. 124).

Apesar de essa situação aparentar ser uma enorme injustiça contra o particular, isso geralmente não ocorre. Primeiro porque a lei garante um longo prazo (15 anos) para que o proprietário requeira a desapropriação indireta (a justa indenização em dinheiro). Segundo porque a quase totalidade das estradas hoje existentes não foi aberta pelo poder público, mas pelos próprios titulares dos imóveis, em forma de servidões.<sup>15</sup> Com o passar do tempo, os imóveis passaram por sucessivos desmembramentos e as servidões do passado, que antes serviam a poucos imóveis dominantes, passaram a servir cada vez mais imóveis, até chegar ao ponto de não mais se saber quem são os imóveis dominantes e quais os servientes, pois aquele caminho deixou de ser exclusivo de uns poucos, passando a ser direito de ir-e-vir de toda a sociedade. Esta é a verdadeira origem de quase todas as estradas municipais existentes no Brasil. Estradas criadas pelo povo para servir o próprio povo.

A área abrangida por uma estrada que cortou um imóvel particular, mesmo que não tenha havido desapropriação ou acordo com o proprietário, deverá ser excluída do levantamento da propriedade privada. A propriedade imobiliária original (uma matrícula) poderá resultar em dois ou mais imóveis ("n" matrículas), se o seu remanescente constituir áreas seccionadas, sem continuidade territorial.

Estrada, rua, avenida e rodovia são bens de uso comum do povo, portanto uma modalidade de bem público, inalienável e insuscetível de usucapião. Como não necessita de registro para a constituição de sua natureza pública, mas apenas da destinação, não há como manter tais parcelas no cômputo de áreas privadas, o que resultaria em um aumento artificial da dimensão do imóvel e na total insegurança da publicidade registral.

Uma questão fica em aberto: do ponto de vista registral, para onde vão essas áreas públicas?

Não há como estabelecer uma regra que atenda satisfatoriamente a todas as situações. Nos exemplos apresentados, é possível contemplar no levantamento todas as parcelas resultantes: cada uma das glebas de propriedade privada terá uma matrícula própria em nome do particular; e a gleba com destinação pública poderá até ser descrita no remanescente da matrícula-mãe, mas isso não resolve de vez a situação.

Há registradores que entendem ser necessário (sob o argumento da continuidade objetiva) a abertura de matrícula própria para a estrada em nome do particular com averbação esclarecendo tratar-se de área inteiramente ocupada pela via pública.

Como ficariam essas matrículas (e respectivos "imóveis") no caso de falecimento do "titular"? Deveriam integrar o monte-mor no inventário? Além disso, que utilidade prática teriam?

Mesmo sendo óbvia e jurídica a titularidade pública desse novo imóvel (da parcela ocupada pela estrada que interceptou o imóvel, por exemplo), não há possibilidade, pela legislação atual, de abrir a matrícula desse trecho da estrada em nome do Estado.

Além disso, nem sempre é possível determinar com exatidão que parcela do imóvel foi incorporado pela estrada, ou seja, qual seria a descrição desse "trecho da estrada" originado do referido imóvel particular. Isso ocorre nas hipóteses de imóveis com descrições precárias cuja parcela expropriada atinge vários vértices e deflexões.

Nesse exemplo, como a materialização dos vértices pelo agrimensurador é tecnicamente impossível (salvo se

existente na matrícula um prévio levantamento de excelente acurácia – o que é raríssimo), a melhor atitude seria não arbitrar a área ocupada pela estrada, por ser impossível mensurar o "quantum" da área de cada um desses imóveis foi por ela invadido.

Além disso, não se pode imputar ao proprietário rural, que teve expropriada uma parcela de seu imóvel, a difícil e onerosa função de delimitar essas áreas públicas. Não há lei que obrigue o particular a assim proceder e, pelo princípio constitucional da legalidade, nenhum ato normativo infralegal poderia lhe imputar tal dever.

A inviabilidade de materializar as verdadeiras divisas fica mais cristalina quando a área ocupada pelo bem público é de grande extensão e prejudica a maior parte do imóvel. Isso costuma ocorrer nas inundações para a formação das represas para captação de energia.

Independentemente de o caso concreto possibilitar ou não a apuração da área expropriada, a regra intransponível é que a propriedade imobiliária privada não pode incluir, dentro de seus limites, terras públicas. A retificação da descrição tabular do imóvel, com ou sem o georreferenciamento, é o momento ideal e essencial para fiscalizar a necessária separação dos bens públicos dos particulares.

Além disso, ignorar uma situação real, que tem incontestável amparo jurídico, significa não cumprir os preceitos e objetivos almejados pela lei.

O que adianta montar um poderoso cadastro com precisão milimétrica se os dados nele inseridos não conferem com a realidade? Quantas estradas e rodovias brasileiras foram regularmente desapropriadas? E dessas desapropriações regulares, quantos títulos foram efetivamente registrados?

Esperar a iniciativa do poder público de efetivar as desapropriações para, somente depois, excluir as estradas do imóvel particular, é simplesmente absurdo. Primeiro porque o Estado não tem condições econômicas para tais providências (quase nenhuma estrada foi regularmente desapropriada). E, segundo, porque não seria lícito efetuar pagamento de indenizações após o prazo prescricional da ação de desapropriação indireta (a grande maioria das estradas não regularizadas são anteriores à década de 80), pois o particular perdeu seu direito subjetivo de buscar a compensação financeira pelo apossamento público irregular de sua propriedade.

Por todos esses motivos, compete ao proprietário efetuar tão-somente o levantamento da área que remanesceu em seu poder. Quanto à parcela que foi englobada pela estrada, o que parece ser a melhor saída é simplesmente considerá-la simples remanescente sem

descrição da matrícula-mãe, a qual será encerrada, pelos seguintes motivos:

- a) o particular não tem o dever nem legitimidade de delimitar imóveis públicos;
- b) nem sempre seria possível descrever a área abrangida pela estrada;
- c) não pode haver matrícula de imóvel público sem o correspondente título; e
- d) matrícula de estrada em nome de particular é um absurdo.

Na eventualidade de surgir algum título antigo em nome do poder público (um mandado de desapropriação, por exemplo) depois de uma retificação dessa natureza que resultou no encerramento da matrícula-mãe, a solução é por demais simples. Basta fazer uma averbação retificatória na matrícula-mãe para declarar seu não-encerramento pela existência de remanescente e, em seguida, averbar a abertura de matrícula específica para esse trecho da estrada, matrícula esta em que se fará o registro da desapropriação em nome do expropriante.

Por fim, deve-se tomar cuidado para não confundir a hipótese aqui tratada de estradas abertas pelo poder público ou de servidões que se tornaram vias públicas pela destinação com a abertura de ruas em imóvel urbano com o intuito de burlar a lei do parcelamento do solo. Em situações dessa natureza, deve-se exigir o integral cumprimento da Lei nº 6.766/79, além de comunicação do fato criminoso ao juiz corregedor e ao representante do Ministério Público.

O texto em questão possui imagens que auxiliam na compreensão do que foi escrito. A íntegra deste manual poderá ser acessada gratuitamente em: <[https://docs.google.com/file/d/0BxUMvuPpLZM4ZGYyZjk3MzltZGFfOC00NTFjLWExM-DgtMzg1MzJmZiZTg1/edit?hl=pt\\_BR](https://docs.google.com/file/d/0BxUMvuPpLZM4ZGYyZjk3MzltZGFfOC00NTFjLWExM-DgtMzg1MzJmZiZTg1/edit?hl=pt_BR)>. Acesso em: 23 nov. de 2012.

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:** 27/9/2012

**Localidade:** Santa Catarina

**Autores:** Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

**Revisor:** Dr. Walter Costa Júnior

**Fonte:** Consultoria do IRIB

<sup>14</sup> STF, Medida Cautelar na ADIN nº 2.260-DF, de 14/2/2001, Ministro Moreira Alves.

<sup>15</sup> A imensa maioria das servidões não constam do registro imobiliário, mas isso é irrelevante para o tema em discussão.

## Consulta 8

### Parcelamento do solo urbano. Loteamento irregular. Segurança jurídica.

**Pergunta:** Alguns municípios da minha Comarca possuem uma gleba de terras a eles concedidas pelo Estado. Quando assumi esta Serventia Imobiliária, vi que os municípios alienavam glebas destas matrículas em forma de lotes, sem que antes tivessem realizado o loteamento, nos termos da Lei nº 6.766/1979. O antigo oficial, por sua vez, registrava as alienações nas matrículas do município. Formou-se, então, o que eu considero uma aberração jurídica: uma matrícula com o registro de fração de terreno com área e delimitações certas em nome de cada um dos adquirentes. Nessa matrícula, há centenas de imóveis registrados de forma irregular, inclusive com averbações de acessão. Diante dessa situação, vi-me forçado a paralisar qualquer registro de área referente a essas matrículas e exigir do município sua regularização, nos termos das Leis nºs 6.766/1979 e 11.977/2009. Criou-se um grande inconveniente na Comarca. O mercado imobiliário está paralisado. Acho, no entanto, que estou tomando a atitude certa. O que vocês pensam sobre o assunto?

**Resposta:** O oficial registrador tem, como principal finalidade, garantir a máxima segurança jurídica possível nas transações imobiliárias. Portanto, se você constatou que existe um loteamento irregular em sua comarca, você agiu dentro daquilo que a sociedade espera de você, impedindo a proliferação de lotes irregulares, o que traria mais insegurança à região. Nossa orientação é que qualquer título envolvendo tais áreas deve ser devolvido, enquanto não regularizada a situação.

De qualquer forma, entendemos que você deverá apresentar o caso ao seu juiz corregedor para que, havendo necessidade, ele determine o bloqueio judicial da(s) matrícula(s).

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:** 28/8/2012

**Localidade:** Minas Gerais

**Autores:** Daniela dos Santos Lopes e Fábio Fuzari

**Revisor:** Dr. Luiz Américo Alves Aldana

**Fonte:** Consultoria do IRIB







