

BOLETIM

irib

EM REVISTA

Nº 365
Maio 2023

ISSN 1677-437X
Publicação do Instituto
de Registro Imobiliário
do Brasil

38º ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

CUIABÁ (MT)



XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO (SP)

Palestras do 38º Encontro Regional e do XLVI Encontro Nacional

Esta edição do *Boletim IRIB em revista* é dedicada aos dois últimos grandes eventos realizados pelo Instituto antes da pandemia de Covid-19, que impediu novas programações presenciais por mais de dois anos.

O **38º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis** foi realizado em Cuiabá (MT), no Hotel Deville Prime, nos dias 24 e 25 de junho de 2019.

Durante o Encontro foi lançada a 2ª edição da IPRA-CINDER International Review. A publicação foi produzida em parceria com o IRIB, inteiramente em inglês, para diversos fóruns internacionais. O tema da revista foi a privatização dos registros públicos de direitos. A reportagem desse lançamento está no *Boletim IRIB em revista* nº 363 (p. 70).

Nesta edição estão publicadas as palestras do encontro de Cuiabá sobre temas do interesse dos registradores de Mato Grosso e de todo o país, como a qualificação de atos e títulos; alienação fiduciária, intimação e consolidação da propriedade (temas polêmicos); cédulas de crédito – atualidades, riscos e desafios; condomínio de lotes e loteamentos fechados; usucapião extrajudicial de imóveis rurais – aspectos polêmicos; regularização fundiária de imóveis rurais (Lei 13.465/2017); ratificação de títulos de imóveis rurais na faixa de fronteira, entre outros.

De 12 a 14 de novembro de 2019, o Hotel Bourbon Convention Ibirapuera, em São Paulo (SP), recebeu o **XLVI Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil**. O evento tratou de grandes e urgentes temas do registro imobiliário, como a LGPD, o futuro dos registros públicos em face das novas tecnologias e a participação do Registro de Imóveis no combate à lavagem de dinheiro.

Os temas da prática registral também suscitaram muito interesse e bons debates durante os três dias do encontro: servidão ambiental urbana e compensações ambientais; publicidade constitutiva de situações jurídicas ambientais e urbanísticas; aspectos práticos e polêmicos das averbações premonitórias (arrestos, sequestros, penhoras e indisponibilidades: publicidade registral de ônus reais); retificação administrativa com georreferenciamento; usufruto, uso e habitação no Registro de Imóveis; procedimento de dúvida – aspectos práticos e polêmicos; títulos de crédito rural – inovações e aspectos controversos.

Sumário



RI deve acompanhar o espírito do tempo respeitando sua história e tradição SÉRGIO JACOMINO	8
A essencialidade dos cartórios extrajudiciais DES. LUIZ FERREIRA DA SILVA	12
Sobre a qualificação de atos e títulos administrativos JÉVERSON LUÍS BOTTEGA	16
Alienação fiduciária e procedimento de intimação e consolidação da propriedade fiduciária: temas polêmicos ROBERTO LÚCIO DE SOUZA PEREIRA	26
Cédulas de crédito – atualidades, riscos e desafios FÁBIO RIBEIRO DOS SANTOS	38
Condomínio de lotes e loteamentos fechados MARINHO DEMBINSKI KERN	46
Usucapião Extrajudicial de Imóveis Rurais – aspectos polêmicos HELIOMAR RIOS	56
Regularização fundiária de Imóveis Rurais na Lei 13.465/2017 JOSÉ DE ARIMATÉIA BARBOSA	64
Ratificação de títulos de imóveis rurais na faixa de fronteira ROSANGELA POLONI	74
Qualificação da representação legal e convencional nos títulos apresentados a registro DANIEL LAGO	82
Atos, fatos e negócios jurídicos. O que se registra? O que se constitui? O que se publica? Ontologia registral IVAN JACOPETTI DO LAGO	92
Por que ontologia registral? SÉRGIO JACOMINO	100

Poder Normativo das Corregedorias dos Serviços Extrajudiciais de Notas e de Registro	
JOSÉ MARCELO TOSSI	106
Servidão ambiental urbana e compensações ambientais	
LUC DA COSTA RIBEIRO	118
Publicidade constitutiva de situações jurídicas ambientais e urbanísticas	
FÁBIO RIBEIRO DOS SANTOS	126
A Nova Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e a publicidade registral em meios eletrônicos	
DES. LUÍS PAULO ALIENDE RIBEIRO	132
CÍNTIA ROSA PEREIRA DE LIMA	138
O futuro dos registros públicos: as novas tecnologias e a publicidade em meio eletrônico	
CELSO FERNANDES CAMPILONGO	146
JULIANO SOUZA DE ALBUQUERQUE MARANHÃO	154
Condomínio de lotes e loteamentos fechados. Lei 13.465/2017 em debate	
FRANCISCO EDUARDO LOUREIRO	162
Averbações premonitórias. Arrestos, sequestros, penhoras e indisponibilidades: publicidade registral de ônus reais. Aspectos práticos e polêmicos	
JOÃO PEDRO LAMANA PAIVA	174
FRANCISCO NOBRE	180
RAFAEL RICARDO GRUBER	184
Retificação administrativa com georreferenciamento. Art. 176 da LRP – Lei 13.838/2019	
IZAÍAS GOMES FERRO JÚNIOR	188
Usufruto, uso e habitação no Registro de Imóveis	
IVAN JACOPETTI DO LAGO	198
MARCELO BENACCHIO	209
Procedimento de dúvida em revista: aspectos práticos e polêmicos	
PAULO CESAR BATISTA DOS SANTOS	214
Atividade Registral e o Combate à Lavagem de Dinheiro	
RAFAEL BRUM MIRON	222
A participação do Registro de Imóveis no combate à lavagem de dinheiro – COAF/UIF	
LUCIANO DIAS BICALHO CAMARGOS	231
Provimento CNJ nº 88. Os notários e registradores na prevenção e combate à lavagem de dinheiro	
FILIPE ANDRADE LIMA – 1º TABELIÃO DE NOTAS DE RECIFE (PE)	238
Títulos de Crédito Rural: inovações e aspectos controversos – registro eletrônico e entidades registradoras	
REINALDO VELLOSO DOS SANTOS	246

ABERTURA SOLENE

RI deve acompanhar o espírito do tempo respeitando sua história e suas tradições

SÉRGIO JACOMINO

5º Oficial de Registro de Imóveis de São Paulo (SP), então
Presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB



38º ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

24 E 25.6.2019 – CUIABÁ/MT



Sérgio Jacomino

Eu gostaria de deixar registradas aqui umas poucas palavras, confissão acerca das perplexidades que me assomam. Parece-me adequado revelar este peculiar ponto de vista, expressão de um sentimento difuso, assim como tenho feito nos encontros mais restritos de registradores imobiliários.

Um homem, após ultrapassar certas etapas de sua vida, começa a refletir e a se perguntar o que tem feito da própria vida. De onde viemos? Para onde vamos? Às vezes o simples exercício de formular perguntas como estas pode desvelar uma inesperada perspectiva das coisas e dos fatos que nos cercam no dia a dia. Assim, esse homem pode descobrir que as ruas do seu bairro, por onde sempre caminhou distraído, já não lhe parecem familiares. Experimenta um estranhamento. Uma árvore floresce, um poste se funda na esquina de um cruzamento onde antes havia um

jardim. Tudo isso lhe parece novo, inédito. Como não se dera conta antes? O nome do logradouro se fez incógnito. Vê um semáforo embandeirado no eixo de uma avenida e por alguns segundos perde o senso de direção. Detém-se. Respira fundo. Olha ao redor e vê o cão pedrês que lhe abana o rabo, o mesmo e velho cão de sempre. O vizinho acena, lhe abre um sorriso, mas, qual era mesmo o seu nome?

Não se trata de mero esquecimento, obnubilação. Não estou falando de meros lapsos de memória – afinal, um velho conserva lembranças muito nítidas e vívidas do seu passado. Neste caso, quero apontar para um fenômeno que consiste no seguinte: a diuturnidade e a rotina não nos permitem ver claramente as mudanças que ocorrem no curso de um largo lapso de tempo. Estamos imersos em uma espécie de bolha de representações simbólicas que só reflexamente exprimem



Vista da Ponte Sérgio Motta, entre as cidades de Várzea Grande e Cuiabá

as mudanças basais que ocorrem. Não percebemos a dimensão, natureza e sentido de tais mudanças.

Sinto-me como aquele velho homem ao deitar um olhar compassivo sobre o Registro de Imóveis e suas mudanças, mutações que parecem ocorrer com uma velocidade inaudita. Ainda lidamos com as mesmas fichas de cartolina, a velha matrícula, mas percebam: a substância registral transita em outros meios, percorre outros caminhos, deságua em novos rios de informação e de sentido. As novas tecnologias solapam as bases sobre as quais as vetustas praxes registrares se assentam.

Ainda nos apoiamos em uma linguagem descritiva para representar os fenômenos de mutações registrares, mas nos cercamos de dados cujo valor intrínseco, tomados em conjunto, combinados, mesclados, muda conceitualmente a natureza da própria publicidade registral.

Signos, assinaturas, autenticações, selos... A esfragística medieval já se nos afigura arcaísmo em face de novas e poderosas plataformas digitais: assinaturas digitais, XML, registro estruturado, autenticação eletrônica etc.



Ainda lidamos, diuturnamente, com um imenso rio de narrativas. Livro de histórias sem fim. Entretanto, cá entre nós, quem terá tempo e perícia, nos dias que correm, para ler e decifrar esse velho livro que se fecha paulatinamente em densos mistérios?

O mundo se transforma. Muda continuamente. O tempo não para. Há, é certo, um sentido positivo nesse lento e maravilhoso movimento. As mudanças fazem brotar na superfície novos elementos que se tornam sensíveis e paulatinamente compreensíveis como expressão de uma nova forma de linguagem. O código

subjacente ao registro está lentamente se transformando, e esse fenômeno faz surgir novos cenários.

A realidade registral está em um processo de mutação, tal e qual muda a cidade daquele velho homem perplexo e solitário do início.

Se a única coisa que não muda é que tudo muda – como disse o filósofo pré-socrático – se a única coisa que permanece verdadeiramente imutável é a infinita transformação, então eu quero apresentar algumas questões cruciais à ponderada reflexão desta assembleia.

A questão essencial é: estamos verdadeiramente conscientes dessas mudanças?

Dirijo a pergunta diretamente a vocês, caros registradores. Percebemos o sentido de orientação? Temos um mapa do caminho? Somos agentes ou seremos meros pacientes deste grande evento disruptivo? Será o destino que nos leva em revoluteio sobre a ponte, tal como o rio que segue poderoso, derruindo os castelos no seu curso? Qual será o futuro desta grande instituição que é o Registro de Imóveis brasileiro?

Um velho como eu, que devotou toda a vida profissional ao fortalecimento desta instituição que amo e que há quase meio século abracei como venerável obra do gênio humano, somente um velho registrador pode lhes apresentar o resultado de algumas reflexões.

As mudanças que pulsam no seio do registro parecem motivadas, antes de tudo, por necessidades de renovação provocadas por novas demandas da sociedade contemporânea. Bem compreendidas, as carências e demandas podem dar impulso à regeneração da frondosa árvore que tantos frutos doou à sociedade brasileira. Entretanto, podem significar, também, uma viragem fatal. Haveremos de nos vergar, numa espécie de tropismo incondicional, aos influxos que nascem exclusivamente de necessidades do mercado financeiro? Vamos depositar nas mãos de agentes e representantes dessa magnífica força do mercado imobiliário a reengenharia do próprio sistema registral? Haveremos de nos curvar às investidas “administrativizantes” do Estado, que reduz os dados registrais a meros elementos cadastrais? Seremos obrigados a nos pautar por instâncias para-registrais, em atenção a demandas que deveriam ser atendidas pelo próprio sistema registral, assim considerado como um todo orgânico e funcional?

É imperativo que possamos reconhecer e compreender os impulsos de mudanças e recolher a tradição que nos manteve firmes no curso de mais de uma centúria.

Meus amigos e minhas amigas, não podemos lutar contra fatos. Há um processo de reconformação do Registro de Imóveis em curso, e ele é conduzido e dirigido, em grande medida, por órgãos e poderes exógenos à atividade registral. Há uma formidável força centrípetas, exercida contra a tradição, tendente a comprimir as atribuições legais e constitucionais, reduzindo os registradores a meros amanuenses digitais.

Volto com as mesmas perguntas nucleares. Certo



Abertura do 38º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis

que o acessório não é o principal, podem os ramaís do sistema registral determinar os padrões do núcleo duro do sistema, aqui considerado o modelo de delegação inteligentemente distribuído em cada unidade de Registro de Imóveis do Brasil? Os dados que sempre foram produzidos e conservados pelos próprios cartórios de todo o país serão agora centralizados, é isso? O núcleo do sistema se converterá em mero apêndice? Seremos meros ramaís do Executivo federal? Seremos pivôs de um sistema central que nos traciona, e, via de consequência, leva cada um de nós, registradores imobiliários, a uma relação de dependência absolutamente desconhecida? A independência jurídica e autonomia registral sucumbirão aos algoritmos?

Como o velho homem que se torna consciente do tempo presente pelo escrupuloso exame de sua biografia, convido-os a se debruçarem sobre a história



do nosso sistema registral. Observem o seu desenvolvimento ao longo da última centúria. Vejam como seus elementos constitutivos estão se transformando, tornando-se, pouco a pouco, irreconhecíveis.

Se é verdade que os meios determinam os conteúdos, como na célebre formulação de MacLuhan, seremos ainda capazes – ao menos isto! – de conduzir os processos transformativos, como verdadeiros agentes conscientes e ativos? Seremos capazes de agir coordenadamente? Seremos capazes de manter a linda comunidade de juristas representada pelo IRIB?

São perguntas muito importantes e calham perfeitamente agora que se avizinham reformas. Precisamos ter uma só voz na interlocução com os organismos do mercado, do estado e da sociedade brasileira.

O mundo está em acelerada transformação. O Registro de Imóveis deve acompanhar o espírito do tempo e

oferecer soluções inovadoras, mas consentâneas com sua história e suas tradições.

Eis aqui um velho registrador falando para esta plateia de novos e experientes registradores. Não queira, velho oficial, paralisar as ondas do mar, nem o sentido dos ventos.

Desejo que cada um de nós, registradores imobiliários brasileiros, aprendamos a navegar e superar os vagalhões e as incertezas da viagem a um futuro incerto. Temos bons instrumentos de navegação, mas falta-nos a perfeita consciência das mudanças de ventos e o senso de direção. Falta-nos reconhecer as etapas do tempo passado e enfrentar os desafios desse admirável mundo novo que se descortina bem à nossa frente.

Desejo a todos os senhores um ótimo encontro regional nesta maravilhosa cidade de Cuiabá. Muito obrigado!

PALESTRA INAUGURAL

A essencialidade dos cartórios extrajudiciais

DES. LUIZ FERREIRA DA SILVA

Corregedor-Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso



38º ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

24 E 25.6.2019 – CUIABÁ/MT



Des. Luiz Ferreira da Silva

Eu cumprimento a todos em nome do Sérgio Jacomino, presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, pelo gentil convite para participar deste memorável evento.

Ressalto que me sinto deveras honrado em poder discorrer, ainda que de forma perfunctória, acerca da essencialidade dos cartórios extrajudiciais para o Brasil, aos ilustres participantes deste 38º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil.

Embora este evento tenha por objetivo principal a discussão dos temas afetos aos registradores, nesta minha breve explanação peço licença para fazer alusão também aos notários, isso porque do nascimento à morte, na vida que se desenrola entre esses dois extremos, a essencialidade dos cartórios extrajudiciais manifesta-se no dia a dia do cidadão, o mesmo acontecendo com as empresas.

Assim, indiscutivelmente, essa peça chave, o cartório extrajudicial, avulta-se no mundo moderno em face de novas relações que impõem regramentos diferenciados no ordenamento jurídico.

Ao redor do mundo há sistemas notariais e registrares que variam com formas, características históricas, sociais, de política dos países que os acolheram. Como as famílias jurídicas, os principais estão na Common law e na Civil law. Na primeira, o notário não tem a função de conferir segurança e confiabilidade ao negócio jurídico e se limita a transcrever um ato que ocorreu na sua presença. A segurança, nesse caso, vem da contratação de um seguro que precisa ser renovado todos os anos, o que encarece a operação. Ou seja, além de não oferecer segurança jurídica ao negócio realizado, o sistema da Common law também acarreta mais gastos para o indivíduo que adquire um imóvel.

No Brasil, como se sabe, foi adotada a família da Civil law. Notariado do tipo latino, no qual o notário é um profissional especializado do direito, que exerce a atividade de caráter privado por delegação do Estado, que confere a segurança jurídica necessária ao cidadão ou à empresa sem necessidade de se recorrer à contratação de um seguro. O sistema utilizado aqui, portanto, é mais seguro, mais barato e mais vantajoso para o usuário do serviço.

O desembargador José Aurélio da Cruz, ex-presidente do Colégio Permanente de Corregedores Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil, referindo-se à importância dos serviços notariais e registrais, deixou assentado que os cartórios do extrajudicial possuem a missão precípua de dar publicidade, autenticidade e segurança aos atos jurídicos, sejam estes motivados por interesse da sociedade ou particulares. É dos tabeliões e registradores a responsabilidade maior de conferir transparência aos atos da vida civil.

Em decorrência disso é imperativo reconhecer que o sistema de Registro de Imóveis é a chave para o incremento dos negócios imobiliários, e por que não dizer para o desenvolvimento social e econômico do Brasil.

Além disso, é necessário destacar a função preventiva da atuação dos notários e registradores, e a necessidade básica de segurança jurídica nos contratos. São requisitos conexos e decorrentes, porque apenas a atividade condizente com a boa atuação e a prudência necessárias pode prevenir futuros litígios.

O ministro Humberto Martins, atual corregedor nacional, dissertando sobre o tema, asseverou de forma insofismável que o Registro de Imóveis é essencial para questões como a regularização fundiária urbana e rural. O Registro Civil tem um papel muito relevante ao garantir todos os seus registros civis, desde o nascimento até o óbito. A qualidade do crédito e a melhoria da arrecadação pública e privada são outros aspectos de importância social que são realizados pelos tabeliões de protesto. O serviço de notas tem dado especial colaboração na solução consensual de divórcio e resolução de usucapião, e os registradores de Registro de Documentos auxiliam o sistema bancário. Cada um é importante em seu papel.

Daí por que a segurança e a confiabilidade ao ne-

gócio jurídico são escopos essenciais dos atos registrais, que têm inúmeros efeitos na vida das pessoas físicas ou jurídicas. Além de fomentar a economia e principalmente reduzir o volume de demandas que pode aportar no Poder Judiciário. Vejam os senhores que aqui, no Mato Grosso, um Estado tido por periférico, temos quase um milhão de processos em tramitação. Se não fosse o trabalho hercúleo dos notários e registradores, certamente esse número seria ainda maior.

Ainda falando sobre as novas atribuições que foram dadas aos notários e registradores, o ministro Humberto Martins lembrou que há alguns anos os poderes constituídos no Brasil entenderam que delegar atribuições aos serviços extrajudiciais é sinônimo de desburocratização e desjudicialização. A primeira exitosa experiência se deu com a edição da Lei 11.441/2007, que permitiu a realização de separações, divórcios, inventários e partilhas em Tabelionato de Notas.

De lá para cá, o movimento cresceu aceleradamente, facilitando o acesso do cidadão a serviços e procedimentos desburocratizados, descongestionando a máquina pública com economia de gastos aos usuários e aos entes públicos.

Reconhecimentos de paternidade, regularização fundiária, usucapião extrajudicial, retificação de erros evidentes de grafias e conciliação e mediação são alguns dos exemplos mais recentes. A atuação cartorária, que se limitava às escriturações e registros em geral, vem mudando acentuadamente como forma de atender às constantes novas demandas que se multiplicam com bastante velocidade neste mundo globalizado, em especial no tocante à rede mundial de computadores que tantas facilidades nos tem proporcionado, evidentemente com o devido controle que se faz premente nos variados atos dessa honrada atividade.

Ainda sobre a essencialidade dos cartórios extrajudiciais não posso deixar de registrar que a Associação dos Notários e Registradores do Brasil publicou recentemente matéria relevante. Não posso deixar de fazer referência à pesquisa realizada pelo instituto Datafolha, em dezembro de 2015, segundo a qual os cartórios extrajudiciais são das instituições mais confiáveis do Brasil, entre todas as instituições públicas e privadas

avaliadas. Isso porque 88% dos pesquisados pelo instituto Datafolha consideram os cartórios extrajudiciais as instituições mais confiáveis do Brasil, seguidos pelos Correios e Forças Armadas.

Dentre outros temas, a matéria registra que o Brasil erradicou o índice de crianças sem registro de nascimento, tendo atingido a marca histórica de 1% de sub-registro no ano do nascimento, ou até o fim do terceiro mês do ano seguinte, de acordo com estudo divulgado pelo IBGE em novembro de 2015.

Esse índice supera em larga escala a marca de 5% estipulado pela Organização das Nações Unidas como percentual aceitável para erradicação do número de crianças sem certidão de nascimento, uma das metas do milênio da entidade internacional.

E na sequência, a matéria destaca o volume de serviços prestados na área de reconhecimento de paternidade. Foram 103.267 reconhecimentos de paternidade, realizados desde a publicação do provimento 16/2012 do CNJ, que permitiu que esse ato jurídico fosse realizado diretamente nos cartórios de Registro Civil.

No Tabelionato de Notas os problemas do cidadão e das empresas são solucionados de forma mais simples, rápida e barata do que se levadas ao Poder Judiciário. Diante desse contexto, novos serviços têm sido delegados à atividade notarial, contribuindo sobremaneira para a desjudicialização da vida em sociedade e para desafogar o Poder Judiciário.

Desde 2007, quando foi instituída a Lei 11.441/2007, que autorizou a lavratura de inventários, partilhas, separações e divórcios consensuais em tabelionatos mediante escritura pública, os Tabelionatos de Notas de todo o Brasil já realizaram mais de 2 milhões de atos dessa natureza, gerando economia histórica ao Estado. Segundo estudo conduzido pelo Centro de Pesquisas Judiciais cada processo que entra no Judiciário custa em média R\$ 2.369,73 para o contribuinte. Multiplicando esse valor por 2 milhões de atos significa dizer que o erário brasileiro economizou mais de 4 bilhões de reais com a delegação desse serviço aos Tabelionatos de Notas. O número me deixou estupefato. Além disso, os cartórios ajudaram a arrecadar 380 bilhões de reais em tributos que afetam os atos notariais e registrais. Um número muito significativo.

A população deixou de levar um ano para se divorciar na Justiça e passou a fazer o ato até em um único dia no cartório. O inventário levava, dependendo das circunstâncias, mais de dez anos. Agora é realizado no máximo em quinze dias em um cartório extrajudicial. Somente em Mato Grosso realizamos 13.705 divórcios diretos nos cartórios extrajudiciais. Mais não preciso dizer.

Elencamos aqui apenas alguns dados publicados na revista Cartório em Números, editada pela Anoreg-BR, para evidenciar a importância dos cartórios extrajudiciais para a sociedade e também para o bom funcionamento do próprio Poder Judiciário. Não se pode olvidar que ao longo de sua história os cartórios extrajudiciais se fortaleceram, conquistaram credibilidade ímpar, adquiriram novas funções delegadas pelo Poder Judiciário e se tornaram essenciais para a organização social brasileira.

Nesse contexto é importante destacar a atuação dos corregedores na Corregedoria Nacional de Justiça e nas Corregedorias Gerais. É preciso ressaltar que a atuação das corregedorias não se resume a corrigir e punir, pois ditos órgãos possuem igualmente função normativa exteriorizada em inúmeras resoluções, decisões e atos administrativos.

Como bem externou o ministro Humberto Martins na entrevista aqui mencionada, temos necessidade “de cartórios extrajudiciais comprometidos com a eficiência e o aprimoramento do sistema extrajudicial, com o cumprimento das metas estipuladas pela Corregedoria Nacional de Justiça, e acima de tudo, com a qualidade do atendimento ao cidadão e às empresas”.

Finalizando, não posso deixar de registrar a minha avaliação positiva dos serviços notariais e registrais, que são uma garantia de publicidade, autenticidade, segurança e eficiência aos atos jurídicos.

Os Cartórios Extrajudiciais de Notas e de Registro representam segurança à sociedade brasileira e aos demais que aqui vivem. Por isso, a Corregedoria Geral de Justiça de Mato Grosso espera que as discussões neste 38º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil sejam profícuas e produtivas, de modo que possam contribuir para a consolidação sadia das relações jurídicas entre as pessoas.

Sobre a qualificação de atos e títulos administrativos

JÉVERSON LUÍS BOTTEGA

Mestre em Direito Civil pela Universidade de Coimbra
e Oficial de Registro de Imóveis em São Lourenço do Sul (RS)



38º ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

24 E 25.6.2019 - CUIABÁ/MT

“Não se discute que o registrador, ao realizar a qualificação, possui independência (art. 28 da Lei nº 8.935/1994). É essa independência, aliás, que confere liberdade e autonomia ao registrador no exercício de suas atribuições. Contudo, tal característica da atividade não dá ao registrador carta branca para decidir a respeito da registrabilidade de um título, pois tal atribuição deve ser orientada, e também limitada, pelas finalidades e demais características da atividade, que estão previstas no ordenamento jurídico.”

INTRODUÇÃO

O tema da palestra é a qualificação de atos e títulos administrativos. Entretanto, antes de enfrentar as especificidades da qualificação registral dessa espécie de título creio ser necessário indicar algumas diretrizes gerais da atribuição decisória do registrador, a fim de estabelecer as condições de possibilidade para o enfrentamento adequado do assunto que me foi proposto.

Essa forma de abordagem do tema se faz necessária, pois a legislação não é precisa ao tratar da qualificação registral imobiliária. O artigo 198 da Lei nº 6.015/1973 é sucinto ao prever apenas que “havendo exigências a serem satisfeitas, o oficial indicá-las-á por escrito”. Os decretos anteriores à Lei dos Registros Públicos eram mais assertivos. Veja-se o que dizia, por exemplo, o Decreto-lei nº 1.000/1969:

Art. 201. (...), o oficial verificará a **legalidade e a validade do título**, procedendo ao registro, se o mesmo estiver em conformidade com a lei, (...). (grifo nosso).

Existiam pelo menos dois balizadores para a qualificação registral: verificar a legalidade e a validade do título. Como o dispositivo da Lei nº 6.015/1973, que trata da qualificação registral, é menos propositivo, cabe aos registradores atribuírem sentido ao texto de modo a reconhecerem que a qualificação registral deve ser orientada, fundamentalmente, pelas características do Registro de Imóveis previstas no ordenamento jurídico.

Não se discute que o registrador, ao realizar a qualificação, possui independência (art. 28 da Lei nº

8.935/1994). É essa independência, aliás, que confere liberdade e autonomia ao registrador no exercício de suas atribuições. Contudo, tal característica da atividade não dá ao registrador carta branca para decidir a respeito da registrabilidade de um título, pois tal atribuição deve ser orientada, e também limitada, pelas finalidades e demais características da atividade que estão previstas no ordenamento jurídico.

Nessa perspectiva, penso que a qualificação registral deve ser pautada pelos seguintes pressupostos: a) natureza jurídica da atividade; b) finalidade da atividade; c) natureza jurídica do ato praticado; d) efeitos do registro; e e) natureza formal do título apresentado para registro.

Com o objetivo de justificar essa afirmação e indicar os desafios da qualificação de atos e títulos administrativos, **a exposição do tema foi organizada da seguinte forma:**

1. Pressupostos para a função qualificadora. Pelos motivos já indicados, a primeira parte da apresentação será dedicada a estabelecer as bases da qualificação registral imobiliária.
2. Etapas da qualificação registral. Neste momento, a apresentação se voltará ao enfrentamento do núcleo do tema proposto, com a indicação das etapas da qualificação de atos e títulos administrativos.
3. Conceito de qualificação registral. Por fim, com o objetivo de estimular a retomada das discussões sobre temas que envolvem a qualificação registral, que nos últimos anos têm sido relegadas a segundo plano, será proposto um conceito para a atribuição decisória do registrador, que, se espera, seja objeto de críticas e considerações da comunidade jurídica.

1. PRESSUPOSTOS PARA A FUNÇÃO QUALIFICADORA:

a) Natureza jurídica da atividade registral imobiliária

O registro de imóveis possui natureza de **serviço público de caráter jurídico**¹, voltado à adminis-

tração (tutela) pública de direitos e interesses privados². Sendo serviço público, a qualificação registral, em que pese o artigo 198 da Lei nº 6.015/1973 assim não tenha expressamente estabelecido, deve ser norteada, fundamentalmente, pelo **princípio da legalidade**³.

b) Finalidade da atividade registral imobiliária.

A finalidade do registro de imóveis é **constituir, declarar, transmitir e extinguir direitos reais sobre imóveis**, a fim de **garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos**. Tal finalidade é extraída das leis que regem a atividade:

Art. 172 da Lei nº 6.015/1973 – No Registro de Imóveis serão feitos, nos termos desta Lei, o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, “intervivos” ou “mortiscausa” quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade.

Art. 1º da Lei nº 8.935/1994 – Serviços Notariais e de Registros são órgãos de organização técnica e administrativa, destinados a garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

atividades materiais, cuja prestação é traspasada para os particulares mediante delegação”. (grifo nosso). No mesmo sentido, ver: ADI 3089 e ADI 2415.

2 Ao discorrer sobre os órgãos que exercem a administração pública de direitos privados, Marques, além de indicar os serviços notariais e os registros públicos, também atribui à jurisdição voluntária essa classificação, fazendo a distinção entre ambas nos seguintes termos: “As atividades dos órgãos de fé pública e dos departamentos destinados ao registro de atos e relações jurídicas não se incluem na jurisdição voluntária, e sim naquela categoria genérica de tutela administrativa que o Estado exerce sobre interesses privados. A jurisdição voluntária é apenas uma espécie dessa tutela administrativa, que das demais se distingue *ratione auctoritatis*, isto é, por estar atribuída a órgãos do Poder Judiciário. Assim, não há como confundir o ato do oficial de registro de imóveis que realiza um registro, com o do juiz que autoriza a venda em hasta pública de bens de menores: embora os dois atos estejam em função da tutela administrativa de interesses privados, o primeiro se realiza no foro extrajudicial e o segundo é praticado por um órgão do Poder Judiciário”. MARQUES, José Frederico. *Ensaio sobre a jurisdição voluntária*. Campinas: Millennium, 2000. p. 95.

3 SILVA FILHO, Elvino. *A competência do oficial do registro de imóveis no exame dos títulos judiciais*. São Paulo: Revista de Direito Imobiliário – Revista dos Tribunais, n. 8, p. 45, jul./dez. 1981, p. 57. LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 7ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016, p. 538.

1 Nesse sentido decidiu o STF ao julgar ação direta de inconstitucionalidade (ADI 3151 MT), cuja parte da ementa que trata do regime jurídico dos serviços notariais e de registro possui o seguinte teor: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...] II - REGIME JURÍDICO DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO: a) trata-se de **atividades jurídicas próprias do Estado**, e não simplesmente de



Jéverson Luís Bottega

Com base nisso, pode-se dizer que, em regra, **as cláusulas dos títulos apresentados para registro, relacionadas a direitos que não geram efeitos reais, não devem ser objeto de qualificação registral.**

c) Natureza jurídica do ato praticado

Os atos praticados pelos registradores possuem natureza jurídica de **ato administrativo**, sendo este entendido como a declaração do Estado, ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob o regime jurídico de direito público e sujeita ao controle do Poder Judiciário. Também é possível afirmar que são os atributos dos atos administrativos, principalmente a **presunção de validade, legitimidade e/ou veracidade**, que permitem que as finalidades da atividade, especialmente a segurança jurídica, sejam alcançadas.

d) Efeitos do registro

No Brasil, que adota o sistema do título e modo para o registro de direitos, a inscrição no fôlio real gera dois tipos de efeitos com presunção relativa de veracidade: **constitutivo** (substantivo) ou **declarativo** (formal). Conforme leciona Dip, citando Chico y Ortiz, **a diversidade de efeitos das inscrições faz variar a amplitude e, de conseguinte, a importância da qualificação registral**⁴. Assim, quando o registro possui efeito constitutivo a qualificação deve abranger a análise de legalidade do direito a ser constituído. De outro lado, quando o efeito é declaratório não cabe ao registrador revisar o ato que gerou a constituição do direito a ser inscrito.

⁴ DIP, Ricardo. *Sobre a qualificação no registro de imóveis*. São Paulo: Revista de Direito Imobiliário - Revista dos Tribunais, n. 29, p. 33, jan./jun. 1992.

e) Natureza formal do título apresentado para registro

As espécies de títulos passíveis de registro estão elencadas no artigo 221 da Lei nº 6.015/1973. Segundo tal dispositivo, somente são admitidos registros de escrituras públicas; escritos particulares autorizados em lei; atos autênticos de países estrangeiros, com força de instrumento público; cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processo; e contratos ou termos administrativos.

A forma e as características de cada espécie de título também irão influenciar na qualificação registral. Quanto aos atos e títulos administrativos, por exemplo, o fato de possuírem presunção de validade, legitimidade e veracidade, influenciará na qualificação registral, conforme será analisado mais adiante.

2. ETAPAS DA QUALIFICAÇÃO REGISTRAL

Estabelecidos, resumidamente, os pressupostos gerais da qualificação registral, passa-se ao enfrentamento do núcleo do tema proposto, com a indicação das etapas da qualificação dos atos e títulos administrativos.

1ª - Análise preliminar (ou saneadora):

Para bem realizar a qualificação registral é importante conhecer as características legais do título apresentado para registro. No caso de atos e títulos administrativos, o registrador deve levar em conta, ao realizar a qualificação, os chamados “atributos do ato administrativo”. Isso porque, são os atributos que distinguem os atos administrativos dos atos de direito privado. Ainda que haja divergência doutrinária, a posição tradicional é no sentido de que o ato administrativo possui três atributos principais: a) presunção de validade, legitimidade e veracidade; b) imperatividade; e c) autoexecutoriedade⁵.

O atributo que mais interessa no que se refere à qualificação registral é a presunção de validade, legitimidade e veracidade. Segundo essa característi-

ca, uma vez praticado, o ato administrativo terá em seu favor a presunção de que foi realizado de acordo com a ordem jurídica (de que é válido/legítimo) e de que o seu conteúdo é verdadeiro (veracidade do ato), até prova em contrário. Assim, **em relação aos atos administrativos, é de se concluir que o oficial, no momento da qualificação registral, analisará, ao contrário do que ocorre com os atos de direito privado, apenas os requisitos extrínsecos do título, não fazendo parte das suas atribuições revisar os aspectos substantivos do ato, que só poderão ser revisados judicialmente, ou pela própria administração pública no exercício do poder de autotutela.**

Após identificar as características gerais dos títulos apresentados para registro, nessa fase da qualificação o registrador ainda verificará a necessidade de saneamento da matrícula e/ou do registro, bem como se o título atende aos princípios registrais da territorialidade⁶, prioridade e preferência⁷, titularidade⁸, continuidade⁹, disponibilidade¹⁰ e tipicidade¹¹.

⁶ Conforme estabelece o artigo 416, V, da Consolidação Normativa Notarial e Registral instituída pelo Provimento nº 001/2020 da Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul, o princípio da territorialidade possui a seguinte definição: a circunscrever o exercício das funções delegadas do Registro Imobiliário à área territorial definida em lei.

⁷ Conforme estabelece o artigo 416, IV, da Consolidação Normativa Notarial e Registral instituída pelo Provimento nº 001/2020 da Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul, os princípios da prioridade e preferência possuem a seguinte definição: a outorgar ao primeiro a apresentar o título a prioridade *erga omnes* do direito e a preferência na ordem de efetivação do registro, independentemente de ter havido atendimento preferencial.

⁸ Conforme estabelece o artigo 416, XIII, da Consolidação Normativa Notarial e Registral instituída pelo Provimento nº 001/2020 da Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul, o princípio da titularidade possui a seguinte definição: a submeter a validade do ato registral à condição de haver sido praticado por agente legitimamente investido na função.

⁹ Conforme estabelece o artigo 416, VIII, da Consolidação Normativa Notarial e Registral instituída pelo Provimento nº 001/2020 da Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul, o princípio da continuidade possui a seguinte definição: a impedir o lançamento de qualquer ato de registro sem a existência de registro anterior que lhe dê suporte formal e a obrigar as referências originárias derivadas e sucessivas, ressalvadas as decisões judiciais específicas que flexibilizam ou mitigam sua aplicação.

¹⁰ Conforme estabelece o artigo 416, VII, da Consolidação Normativa Notarial e Registral instituída pelo Provimento nº 001/2020 da Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul, o princípio da disponibilidade possui a seguinte definição: a precisar que ninguém pode transferir mais direitos do que os constituídos pelo Registro Imobiliário, a compreender as disponibilidades física (área disponível do imóvel) e a jurídica (a vincular o ato de disposição à situação jurídica do imóvel e da pessoa).

¹¹ Conforme estabelece o artigo 416, XI, da Consolidação Normativa Notarial e Registral instituída pelo Provimento nº 001/2020 da Corregedoria-Geral da Justiça do Rio Grande do Sul, o princípio da tipicidade possui a seguinte definição: a afirmar serem registráveis apenas títulos e direitos reais previstos em lei, exceto as averbações baseadas no princípio da concentração, desde que no requerimento estejam fundamentadas.

⁵ MAFFINI, Rafael da Cás. *Direito Administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 89.

2ª - Verificação da validade do fato jurídico inscritível e sua aptidão para produzir eficácia:

Nesta fase da qualificação cabe ao registrador analisar se o direito e o título representativo da sua formalização apresentam nulidades ou anulabilidades aparentes, formais ou substantivas, que possam macular o direito a ser registrado. No que se refere aos instrumentos particulares e às escrituras públicas, os requisitos de validade do negócio jurídico estão elencados no artigo 104 do Código Civil. As nulidades gerais, que invalidam tais títulos, estão previstas nos artigos 166, 167 e 169, todos do Código Civil. As anulabilidades, por sua vez, estão previstas no artigo 171 do Código Civil, bem como em dispositivos legais que tratam especificamente do regime jurídico do direito em causa.

Sendo o caso de nulidades, que não são passíveis de confirmação ou convalidação, o registro será negado, uma vez que o direito não possui aptidão para produzir os efeitos que dele decorrem. As anulabilidades, por sua vez, não impedem o registro, pois o direito é válido e eficaz até eventual reconhecimento judicial do vício que o inquina, podendo, ainda, ser confirmado (arts. 172 e 173 ambos do Código Civil) ou convalidado pelo decurso do prazo decadencial para pleitear o reconhecimento da anulabilidade (art. 178 do Código Civil)¹². Contudo, além da obrigatoriedade de serem declaradas pelas partes no título, o registro também deverá indicar as causas de anulabilidade, para possibilitar o conhecimento de terceiros que eventualmente venham a adquirir o imóvel antes da convalidação do vício e sejam atingidos pelos efeitos da anulação.

Embora se reconheça a existência de divergência doutrinária, as nulidades ou anulabilidades de cláusulas periféricas/acessórias (cláusulas abusivas, por exemplo), que não atinjam o direito que será constituído pelo registro, não devem ser objeto de qualificação. Isso porque, além de não invalidarem a obrigação principal (art. 184 do Código Civil), podem ser afastadas ou equitativamente reduzidas judicialmente, mantendo-se o contrato, conforme o previsto no artigo 413 do Código Civil, por exemplo, que prestigia

o chamado princípio da conservação do negócio jurídico. Segundo tal princípio, deve-se buscar, sempre que possível, a conservação dos negócios e seus efeitos, de modo a proteger os que, de boa-fé, confiaram na estabilidade das relações jurídicas e também a prestigiar a função social do contrato.

Verifica-se, portanto, que a qualificação registral não serve para exaurir todos os eventuais vícios ou defeitos do título apresentado para registro, mas apenas aqueles que têm potencial para gerar a nulidade no direito que será constituído, declarado, modificado ou extinto pelo registro¹³.

No que se refere ao **ato administrativo**, o artigo 2º da Lei nº 4.717/1965 prevê as hipóteses de nulidade nos seguintes termos:

São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: a) incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Diante desse dispositivo legal, surge o questiona-

¹² CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei 6.015, de 1973*. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 258.

¹³ CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei 6.015, de 1973*. Rio de Janeiro: Forense, 1976. p. 253.

mento: estando na lei as hipóteses de invalidade do ato administrativo, deve o registrador apontá-las na qualificação?

Diferente do que ocorre com os instrumentos particulares e as escrituras públicas, a presunção de legitimidade é atributo do ato administrativo, conforme já foi mencionado. Assim, só o Poder Judiciário (ou a administração pública no exercício do poder de autotutela) pode invalidá-lo, **não cabendo ao registrador apontar qualquer das hipóteses acima indicadas no momento da qualificação**¹⁴. Nesse sentido já decidiu o Conselho Superior da Magistratura de SP:

Ap. Civ. 0038476- 21.2011.8.26.0100, São Paulo, j. 12/9/2012, Dje 8/11/2012, rel. des. JOSÉ RENATO NALINI. Ao apreciar recurso em matéria de direito urbanístico, citando precedentes, a Corregedoria Geral, levando em consideração que a aprovação de desdobro pelo Município, ainda que resulte “de ato administrativo e não de lei, nesta tem seu alicerce haja vista que, pelo princípio da legalidade administrativa, ao administrador só é permitido fazer o que estiver permitido por lei. Assim, se o Município, por sua exclusiva responsabilidade, aprovou o desdobro, deve-se presumir que observou os requisitos legais, não sendo esta esfera administrativa a seara adequada para discuti-los”. O mesmo argumento fundamentou a decisão no Processo CG 189.863/2013, Urupês, dec. de 15/4/2014, Dje 25/4/2014, des. ELLIOT AKEL. (grifei)

Quanto aos **contratos da administração pública** (art. 2º, par. único¹⁵, da Lei nº 8.666/1993), seja pe-



Ivan Jacopetti do Lago, João Baptista Galhardo, Fábio Fuzari, Jéverson Luís Bottega,

los motivos expostos, seja por serem submetidos ao controle do Tribunal de Contas (art. 113¹⁶, da Lei nº 8.666/1993), também **não cabe ao registrador analisar se o processo licitatório foi realizado de forma correta (desde que haja declaração de que existiu ou que o caso se enquadre em motivo de dispensa ou inexigibilidade, arts. 55, XI, e 61, ambos da Lei nº 8.666/1993), tampouco fiscalizar a legalidade das cláusulas exorbitantes**, próprias de alguns contratos administrativos (art. 58 da Lei nº 8.666/1993). Contudo, no que se refere aos direitos que geram efeitos reais constantes do título, a qualificação deve seguir os mesmos parâmetros dos instrumentos particulares e escrituras públicas.

Por exemplo, nos contratos de concessão de direito real de uso, não cabe ao registrador analisar se os fins previstos no artigo 7º do Decreto-lei nº 271/1967 foram atendidos pela administração para a concessão do bem público, pois o atendimento dos requisitos decorre da presunção de legitimidade do ato administrativo que autorizou a celebração do contrato. Contudo, a qualificação registral dos requisitos necessários à cons-

¹⁴ A doutrina espanhola defende que, no que se refere ao ato administrativo, ao registrador impende verificar: a) competência do órgão da administração; b) congruência da resolução com o expediente ou procedimento seguido; c) formalidades extrínsecas do documento apresentado; d) conexão com o titular inscrito; e) eventuais obstáculos que nasçam do próprio Registro. Cumpre referir, contudo, que, ao contrário do Brasil, a doutrina espanhola possui dispositivo normativo para lastrear tais conclusões. O artigo 99 do Regulamento Hipotecário assim estabelece: “La calificación registral de documentos administrativos se extenderá, en todo caso, a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro”.

¹⁵ Art. 2º – As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei. Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Públi-

ca e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

¹⁶ Art. 113 – O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.



Maria Aparecida Bianchin Pacheco, Juíza Edleuza Zorgetti Monteiro da Silva (TJMT) e José Augusto Alves Pinto.

tituição do direito real, que nasce com o registro do contrato no Registro de Imóveis, não é afastada pela presunção de legitimidade. Os requisitos formais do título, que, nesse caso, como exceção ao disposto no artigo 60 da Lei nº 8.666/1993, pode ser celebrado por escritura pública, instrumento particular ou simples termo administrativo, também serão qualificados, de acordo com a lei de regência do instituto.

3ª - Especialidade subjetiva:

Nesta etapa, busca-se verificar se as partes estão devidamente qualificadas no título e no registro (art. 176, § 1º, II, 4 e III, 2, da Lei nº 6.015/1973), bem como se possuem capacidade/legitimidade para praticar o ato (arts. 104, I, e 166, I, ambos do CC).

4ª Especialidade objetiva:

Aqui, o intuito é verificar se o imóvel está corretamente descrito no título e se a descrição coincide com a matrícula (arts. 176, § 1º, II, 3 e 225, ambos da Lei nº 6.015/1973). Essa análise poderá gerar a necessidade de se instaurar o procedimento extrajudicial de retificação tabular antes do registro do título (arts. 213, II e 225, § 2º, ambos da Lei nº 6.015/1973).

5ª Especialidade do fato jurídico inscritível:

Nesta fase da qualificação, o registrador analisa se o fato jurídico inscritível foi instrumentalizado (aspectos formais e substantivos) de acordo com o Direi-

to. Para cumprir esta etapa, além das regras especiais previstas na Lei dos Registros Públicos, o oficial trabalhará com os diplomas legais que definem o regime jurídico do direito em causa.

6ª Requisitos extrarregistrais:

Neste momento, o registrador cumpre atribuições que não estão diretamente relacionadas aos direitos que serão registrados, mas que lhe são impostas pela Lei nº 6.015/1973 (e.g. fiscalizar o pagamento de impostos devidos por força dos atos que lhe forem apresentados, art. 289) ou outros diplomas legais (e.g. solicitar a apresentação de certidões negativas da Receita Federal para registrar a alienação de bens imóveis ou direito a ele relativo que pertençam a empresas, art. 47, I, b, da Lei nº 8.212/1991).

7ª Decisão fundamentada:

A qualificação registral poderá resultar em três tipos de decisão: a) se o título e o direito nele formalizado estão de acordo com o ordenamento jurídico, a decisão será pelo deferimento do registro; b) se o título apresenta vícios insanáveis ou o direito nele formalizado não for passível de registro, a decisão será de indeferimento do registro; e c) sendo o caso de vícios sanáveis, a decisão será no sentido de apontar exigências que, se cumpridas, possibilitarão o deferimento do registro em uma nova qualificação registral. Em qualquer caso, a decisão deverá ser fundamentada.

3. CONCEITO DE QUALIFICAÇÃO REGISTRAL

O controle da legalidade dos títulos apresentados para registro é efetivado mediante a qualificação registral¹⁷, poder/dever¹⁸ conferido ao registrador imobiliário pela lei. Ao realizar a sua atribuição decisória, o registrador analisa (com a finalidade de depurar), de forma imparcial e independente, mas respeitados os limites impostos pelas características da atividade, os aspectos extrínsecos (legalidade formal¹⁹) e intrínsecos (legalidade substancial²⁰) do título²¹, para, mediante decisão fundamentada, determinar o registro dos que estiverem de acordo com o ordenamento jurídico (qualificação positiva) ou rechaçar os defeituosos (qualificação negativa)²².

Verifica-se, pois, que, ao realizar a qualificação, o registrador decide se o título e o direito nele formalizado estão de acordo com o ordenamento jurídico, para, então, determinar a prática do ato de registro apropriado ao caso. Como consequência da qualificação, a publicidade gerada com o registro é qualificada, pois confere ao ato registrado presunção ilidível de que está de acordo com o direito – quanto aos aspectos que cabe ao registro garantir (quem é o titular; qual direito titula; que qualidade possui o direito inscrito) – e de que está apto a produzir os efeitos que lhe são próprios.

17 SILVA FILHO, Elvino. *A competência do oficial do registro de imóveis no exame dos títulos judiciais*. São Paulo: Revista de Direito Imobiliário – Revista dos Tribunais, n. 8, p. 45, jul./dez. 1981, p. 57.

18 Nesse sentido decidiu o STF ao julgar o HC 85.911-9, assim ementado: “REGISTRO PÚBLICO – ATUAÇÃO DO TITULAR – CARTA DE ADJUDICAÇÃO – DÚVIDA LEVANTADA – CRIME DE DESOBEDIÊNCIA – IMPROPRIEDADE MANIFESTA. O cumprimento do dever imposto pela Lei de Registros Públicos, cogitando-se de deficiência de carta de adjudicação e levantando-se dúvida perante o juízo de direito da vara competente, longe fica de configurar ato passível de enquadramento no artigo 330 do Código Penal – crime de desobediência –, pouco importando o acolhimento, sob o ângulo judicial, do que suscitado”. (grifo nosso).

19 JARDIM, Mônica. *O registro de ações e decisões judiciais*. Ideal – Direito Notarial e Registral; coordenação Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza. São Paulo: Quinta Editorial. 2010, p. 280.

20 JARDIM, Mônica. *O registro de ações e decisões judiciais*. Ideal – Direito Notarial e Registral; coordenação Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza. São Paulo: Quinta Editorial. 2010, p. 280.

21 SANTOS, Flauzilino Araújo dos. *Sobre a qualificação de títulos judiciais no Brasil*. São Paulo: Revista de Direito Imobiliário – Revista dos Tribunais, ano 27, n. 56, p. 175, jan./jun. 2004, p. 185.

22 SILVA FILHO, Elvino. *A competência do oficial do registro de imóveis no exame dos títulos judiciais*. São Paulo: Revista de Direito Imobiliário – Revista dos Tribunais, n. 8, p. 45, jul./dez. 1981, p. 57.

CONCLUSÃO

Gostaria de concluir respondendo às seguintes perguntas:

a) Como o registrador deve atuar ao proceder a qualificação registral? Deve ser mais rigoroso, a fim de evitar qualquer espécie de litígio proveniente do título, ou menos rigoroso, pois é melhor que o título seja publicizado ao invés de permanecer na clandestinidade?

A qualificação registral imobiliária não deve ser nem mais nem menos rigorosa. Ela deve ser realizada nos estritos limites das atribuições do registrador e da atividade registral, ou seja, deve ser pautada pelos aspectos legais que caracterizam o registro de imóveis e os direitos objetos das inscrições.

b) O princípio da segurança jurídica não fica prejudicado ao não se proceder a qualificação registral de cláusulas não relacionadas a direitos que geram efeitos reais?

Outorgar segurança jurídica, especialmente na esfera administrativa, é agir de acordo e nos limites da lei. Assim, conforme estabelecem os artigos 172 da Lei nº 6.015/1973 e 1º da Lei nº 8.935/1994, interpretados à luz do *caput* do artigo 5º da Constituição Federal, o sistema registral imobiliário brasileiro é destinado ao registro de direitos que produzirão efeitos perante terceiros ou que, mesmo sem efeito real ou cujo efeito perante terceiros independe de registro, estejam expressamente previstos em lei, sendo possível afirmar, portanto, que essa é a finalidade do serviço, que não pode ser desconsiderada na interpretação/aplicação das leis pelo registrador ao decidir se um título pode/deve ascender ao fôlio real.

Dito isso, finalizo agradecendo o convite para palestrar no evento e convocando os colegas a colocar a qualificação registral – sustentáculo do serviço público de registro de imóveis no Brasil – no centro dos seus estudos e reflexões. Precisamos revisitar os clássicos trabalhos publicados sobre o tema para, a partir deles, ter condições de realizar uma reflexão crítica da nossa principal atribuição a fim de desenvolver uma teoria da qualificação registral que nos permita decidir a respeito da registrabilidade dos títulos de forma coerente e equânime. De minha parte, fica o compromisso de perseguir esse objetivo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei 6.015, de 1973*. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

DIP, Ricardo. *Sobre a qualificação no registro de imóveis*. São Paulo: Revista de Direito Imobiliário – Revista dos Tribunais, n. 29, p. 33, jan./jun. 1992.

JARDIM, Mônica. *O registro de ações e decisões judiciais*. Ideal – Direito Notarial e Registral; coordenação Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza. São Paulo: Quinta Editorial. 2010, p. 280.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 7ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016, p. 538.

MAFFINI, Rafael da Cás. *Direito Administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 89.

MARQUES, José Frederico. *Ensaio sobre a jurisdição voluntária*. Campinas: Millennium, 2000. p. 95.

SANTOS, Flauzilino Araújo dos. *Sobre a qualificação de títulos judiciais no Brasil*. São Paulo: Revista de Direito Imobiliário – Revista dos Tribunais, ano 27, n. 56, p. 175, jan./jun. 2004, p. 185.

SILVA FILHO, Elvino. *A competência do oficial do registro de imóveis no exame dos títulos judiciais*. São Paulo: Revista de Direito Imobiliário – Revista dos Tribunais, n. 8, p. 45, jul./dez. 1981, p. 57.

Alienação fiduciária e Procedimento de Intimação e Consolidação da Propriedade Fiduciária: temas polêmicos

ROBERTO LÚCIO DE SOUZA PEREIRA
Oficial de Registo de Imóveis em Recife (PE)



38º ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

24 E 25.6.2019 - CUIABÁ/MT

“Alguém que, como eu, desenvolveu certa agonia com o procedimento de consolidação da propriedade deve se lembrar de que a eficiência, a lisura, a segurança com a qual nós conduzimos o processo da consolidação da propriedade é diretamente proporcional ao fortalecimento e desenvolvimento do mercado imobiliário onde estamos inseridos.”

Alguém pode se perguntar por que, depois de décadas da edição da Lei 9.514/97, vamos conversar sobre alienação fiduciária, quando tanto já foi escrito e debatido sobre o tema.

Na verdade, alienação fiduciária está na nossa prática diária. E são muitas as dúvidas que surgem quanto à correta aplicação desse instituto.

O tema é alienação fiduciária, procedimento de consolidação da propriedade e suas polêmicas. Então, minha função aqui é compartilhar com vocês as minhas dúvidas, para que, ao final, vocês digam se fui fiel ao tema.

Eu passei por uma crise com o instituto da alienação fiduciária alguns anos atrás. Em um curto espaço de tempo eu fui acionado na Justiça pelo menos em dois processos que buscavam a anulação do procedimento de consolidação da propriedade e, na qualidade de oficial de registro, fui arrolado como parte ré. Eu tive que ir à audiência, o juiz me inqueriu, e lá estava o devedor fiduciante. A questão era interessante, não foi localizada a devedora fiduciante e foi publicada uma intimação

por edital. Ao final, foi consolidada a propriedade. Ela, pelo advogado, dizia que teve a moral profundamente ferida, quando seus filhos viram aquele edital publicado no jornal dizendo que a mãe deles, além de devedora, estava em local incerto e não sabido. Por isso, ela me acionava para uma indenização por danos morais, porque, afinal de contas, a publicação por edital dizia para toda a sociedade que ela estava em local incerto e não sabido, quando ela tinha trabalho certo e determinado.

Eu não sei como é aqui no Mato Grosso, mas lá em Pernambuco nossa lei não prevê emolumentos para o procedimento do processo de consolidação. O processo é desgastante, tende a ser algo muito gravoso na vida prática das pessoas e não tem, muitas vezes, remuneração adequada ao registrador.

Esta seria minha primeira pergunta: vale a pena o registrador de imóveis ser o responsável pelo procedimento de consolidação da propriedade?

E poderíamos, ainda, falar sobre como é chato e complicado controlar processos, mas não vou fazer isso porque temos outros temas muito mais legais.



Roberto Lúcio de Souza Pereira

Alienação fiduciária e o aumento da formalização registral

Pesquisando o tema, eu percebi que a alienação fiduciária revolucionou o mercado imobiliário.

O que aconteceu depois daquele primeiro período em que a lei foi colocada à prova, especialmente perante o Judiciário, uma vez que a alienação fiduciária vem para substituir a hipoteca, muito combatida, e que já não dava efetividade ao crédito imobiliário? Houve uma curva exponencial no volume de negócios imobiliários em razão do crédito, que passou a ser dado como garantia da alienação fiduciária. Ou seja, a partir de 2002, há uma evolução da quantidade de unidades financiadas por mês.

“A alienação fiduciária de bens imóveis veio resolver um dos principais problemas que atormentam o setor do crédito imobiliário, ou seja, os intermináveis procedimentos judiciais necessários para retomada de um imóvel em caso de inadimplência.” (Como funciona o SFI – Abecip).

Isso é verdade. A alienação fiduciária, com esse processo de consolidação que me deu certa agonia, trouxe redução dos juros, aumento do crédito imobiliário e número muito maior de unidades negociadas. E, atenção, ela trouxe a reboque um aumento exponencial da formalização registral. Ou nenhum dos senhores passou por isso? Alguém está no mercado imobiliário buscando um negócio para o seu imóvel, ou para um financiamento, ou para a própria venda, e aparece um comprador, mas ele quer usar um financiamento. E quando eles vão ao cartório descobrem que aquele bem imóvel não está em nome dos atuais donos. O imóvel está em nome do bisavô, que morreu, passou para o avô, que não escriturou, que não passou para os filhos, que estão vendendo.

Para ter acesso à alienação fiduciária é muito comum que as partes tenham que regularizar a cadeia dominial registral do imóvel de forma que ele esteja apto para o registro da alienação fiduciária.

Então, a minha primeira fala é: alguém que como

eu desenvolveu certa agonia com o procedimento de consolidação da propriedade deve se lembrar de que a eficiência, a lisura, a segurança com a qual nós conduzimos o processo da consolidação da propriedade é diretamente proporcional ao fortalecimento e desenvolvimento do mercado imobiliário onde estamos inseridos. Ao atuar, estamos fortalecendo um instrumento jurídico que tem sido de larga utilização em todo o país. E, quanto mais eficientes nós formos, melhor serviço vamos prestar ao mercado imobiliário.

Essa é a palavra de ânimo. Com essa palavra, quero dizer que percebi que existe um movimento dos registradores, no Brasil, no sentido de melhorar os procedimentos de consolidação, o que está muito ligado aos procedimentos eletrônicos. Precisamos criar mecanismos que possam trazer celeridade e segurança a esse processo, a bem do mercado, da nossa própria atividade e do instituto jurídico.

É possível alienação fiduciária de fração ideal de um imóvel?

Com essa palavra de encorajamento e de ânimo, eu vou, então, passar para alguns temas polêmicos.

Há algum tempo eu me deparei com a seguinte situação: é possível a alienação fiduciária de fração ideal de um imóvel? Vamos imaginar um caso de condomínio civil. Imaginemos que dois filhos receberam por herança um determinado bem imóvel e na partilha o imóvel ficou em condomínio civil entre os dois irmãos. Pode um dos coproprietários em condomínio civil alienar fiduciariamente a sua fração ideal sem anuência dos demais condôminos?

A alienação fiduciária é só de 50% do imóvel, e quem assina é só o proprietário de 50% do imóvel. E o outro proprietário? Vai ficar com a parte dele, no bem indiviso, livre e desembaraçado. Como vou fazer o processo de consolidação disso?

Por exemplo, a pessoa fica inadimplente. Eu vou fazer o processo para consolidar, mas é só 50%, e vai consolidar o quê?

Alienação fiduciária com escopo de garantia não é transferência imobiliária? Eu posso fazer essa transferência sem que haja anuência ou autorização expressa do condômino, sendo que ele teria direito de preferência na alienação fiduciária? E depois eu posso

fazer consolidação da metade? E aí vou fazer leilão da metade? Quer dizer que vai ter uma arrematação para alguém que vai integrar um condomínio civil indiviso sem anuência daquele condômino que tinha propriedade plena e que vai ter que suportar um novo condômino arrematante?

Apesar de todas essas angústias, a minha avaliação é que pode e eu teria as seguintes ponderações:

1. A Lei da Alienação Fiduciária não proíbe. Eu sei que esses argumentos de que algo não está na lei podem ser usados para ambos os lados. Uns dizem que não pode porque não está na lei e outros dizem que pode porque não há proibição na lei. Mas, a alienação fiduciária é um negócio jurídico inserido no âmbito do direito privado. Se ali não está proibido, prevalece o argumento de que é possível.
2. Ao tratar do condomínio civil de bens o Código Civil dispõe:

Art. 1.314. Cada condômino pode usar da coisa conforme sua destinação, sobre ela exercer todos os direitos compatíveis com a indivisão, reivindicá-la de terceiro, defender a sua posse e alhear a respectiva parte ideal, ou gravá-la.

Parágrafo único. Nenhum dos condôminos pode alterar a destinação da coisa comum, nem dar posse, uso ou gozo dela a estranhos, sem o consentimento dos outros.

Ao que consta, consigo enquadrar a alienação fiduciária na parte final do art. 1.314 do CC. O condômino pode gravar sua parte ideal.

E por que eu pondero que é possível? Meu argumento é que não incide, na alienação fiduciária, o parágrafo único do art. 1.314, que dispõe que “nenhum dos condôminos pode alterar a destinação da coisa comum, nem dar posse, uso ou gozo dela a estranhos, sem o consentimento dos outros”.

Aqui, alguém poderia dizer que na alienação fiduciária há a transmissão da posse indireta com a propriedade resolúvel. Certo, mas o dispositivo trata exatamente da posse direta, que está vinculada ao uso e gozo que permanecem com o atual proprietário, uma vez que ele fica na condição de devedor fiduciante.

A alienação fiduciária sempre traz esse misto de transmissão e garantia. Penso que é possível sim que um condômino aliene fiduciariamente a sua fração

ideal sem necessidade de autorização ou de consentimento do outro condômino. E, pelos argumentos que nós trouxemos, não impede.

E se acontecer de esse condômino não arcar com a sua responsabilidade, não cumprir com seus débitos, iniciar-se um processo de consolidação da propriedade, e ao final ela for consolidada? Aí sim, nesse momento, onde houver uma transmissão efetiva da propriedade, nós vamos trazer para o condômino o seu direito de preferência. Ele teria o direito de preferência nesse eventual leilão, no caso de inadimplência e de consolidação da propriedade. Ou então, se ele não exercer seu direito de preferência em eventual leilão, nada obsta que alguém arremate 50% de um bem diviso e passe a integrar um condomínio civil para exploração daquele imóvel. Está aí um problema prático ocorrido e uma ponderação.

Eu encontrei uma excelente decisão da Primeira Vara de Registros Públicos de São Paulo, da Dra. Tânia Ahualli, em que ela enfrenta exatamente esse ponto. Um colega obstou a alienação fiduciária nesses moldes e, ao final, ela passeando pelo instituto do condomínio civil da alienação fiduciária formatou a possibilidade dessa alienação pelo condômino de fração ideal sem necessidade de anuência anterior do seu consorte. (Proc. 1006191-74.2019.8.26.0100 – 1VRP/SP)

É possível o registro de um contrato de compra e venda de imóvel com alienação fiduciária quando há indisponibilidade de bens decretada em nome de um dos adquirentes?

Todos aqui conhecem a CNIB, nossa Central Nacional de Indisponibilidade de Bens. São centenas de nomes diariamente. Isso tem trazido uma série de discussões, porque tudo gera indisponibilidade de bens.

Mas, o fato é que esse é um tema que eu também enfrentei. E aqui vou dizer uma coisa, morrendo de medo, mas tenho que dizer, porque é verdade. Eu tomei uma posição e depois descobri que o Conselho Superior da Magistratura de São Paulo tem outra, diametralmente oposta.

Qual o tema aqui? Uma pessoa com uma indisponibilidade de bens decretada é proibida de comprar um

imóvel? Não, claro que não. Ela é proibida de adquirir algum direito real? Não. Qual a providência? Assim que registrar eu vou precisar averbar aquela indisponibilidade, porque, afinal de contas, nossa CNIB é uma Central de Indisponibilidade de Bens Imóveis e de direitos, não é isso?

O caso é o seguinte. Um homem casado e sua esposa conseguem realizar o negócio da aquisição da casa própria, apartamento maravilhoso, excelente negócio. O banco analisa e dá o crédito, portanto eles não têm o suficiente para comprar à vista. Como vão comprar? Com uma alienação fiduciária. O mesmo título, com o mesmo protocolo, no mesmo momento, é alienado fiduciariamente à instituição financeira e aquilo vai ser a garantia do dinheiro emprestado para comprar o imóvel.

No entanto, a mulher está com o nome indisponível e chegou esse contrato de compra e venda para o casal. Pode registrar? A compra e venda sim. A alienação fiduciária para o banco pode registrar? Não. Alguém aqui está pensando em registrar a compra e venda e não registrar a alienação fiduciária? Certamente que não.

O tema é controvertido. Vamos ver essa decisão do Conselho Superior da Magistratura que diz que após o registro da compra e venda entra a indisponibilidade, e ela impede o registro da alienação fiduciária. Mesmo sendo garantia, a alienação fiduciária transfere a propriedade irrevogável (Proc. 1014237-16.2018.8.26.0576).

A ponderação unânime foi: embora a indisponibilidade não impeça a aquisição de bem imóvel e direitos reais, ela impede a transferência.

Eu registro a compra e venda e a indisponibilidade já está lá, nesse momento ela grampeia o imóvel. Como vou registrar alienação fiduciária? Não é possível. Essa foi a tese.

No caso de alguém que já é proprietário de um imóvel e tem uma indisponibilidade, ele pode dar aquele imóvel em alienação fiduciária? De jeito nenhum. Nessa hipótese não há discordância. Meu o meu tema é outro. Imagine que estou comprando um imóvel, usando o crédito que o banco concedeu, e a alienação fiduciária o está garantindo para que, ao final, eu fique na condição de devedor fiduciante.

Eu sei que nós registramos tanto a compra e venda

como a alienação fiduciária. Estão em um mesmo contrato. Os senhores riram quando eu falei “então, vamos registrar a compra e venda e não registrar alienação fiduciária”, porque todos nós sabemos que elas estão umbilicalmente ligadas. Não haveria compra e venda, se não fosse o crédito que é garantido pela alienação fiduciária. Mesmo sendo dois atos, dois registros, o que se tem, ao final, é uma aquisição de direito real de aquisição. Um direito real de aquisição que todo devedor fiduciante tem. Implementada a condição suspensiva, ele então adquire a propriedade plena. É isso.

Eu faço uma nova pergunta. E se não fosse uma compra e venda com alienação fiduciária? Se fosse uma cessão dos direitos de devedor fiduciante, em que o adquirente desse direito tem o bem indisponível, você aceita? Eu aceito e é claro que todos aceitariam. Quer dizer que quem tem os bens indisponíveis pode adquirir o direito real aquisitivo na condição de devedor fiduciante? Sim, pois se trata de aquisição de direito. E, naturalmente, vou averbar a indisponibilidade, na sequência, em relação a esse direito de devedor fiduciante.

Na verdade, é isso que se deseja no contrato. Mas, como são dois atos, alguns alegam que eu não posso. Esse tema me físgou. Então, aqui, por amor ao debate e porque fui incumbido de tratar os temas polêmicos, posso falar o que eu quiser, apresentando algumas ponderações. A primeira é esta: quer dizer, então, que se fosse só para adquirir os direitos de devedor fiduciante poderia? Poderia. Mas é exatamente essa a intenção do contrato de compra e venda com alienação fiduciária – adquirir os direitos de devedor fiduciante.

Vamos criar soluções. Sabem qual foi o caso enfrentado lá em São Paulo, no processo supracitado, e qual foi o meu caso? Exatamente a mesma situação. O marido é casado com sua mulher e a mulher está com os seus bens indisponíveis pela Justiça do Trabalho. Eu poderia dizer: “tem uma possibilidade, o senhor pode se separar, fazer o contrato de compra e venda com alienação fiduciária, registrar, e na sequência o senhor averba o reestabelecimento da sociedade conjugal”.

Ou então e bem mais factível: “basta vocês inverterem a ordem do contrato celebrado, ou seja, em primeiro lugar, o vendedor dá em alienação fiduciária ao

banco e, no mesmo instrumento, cede a você os direitos de devedor fiduciante! Serão exatamente as mesmas partes celebrando exatamente o mesmo objetivo do negócio jurídico, ou seja, colocar o imóvel em alienação fiduciária para o credor, garantindo a dívida e a condição de devedor fiduciante para você. Continuarão sendo praticados dois atos de registro, o valor a ser pago é o mesmo, o imposto exigido também será o mesmo e não haverá mais qualquer óbice”.

Será que é isso mesmo? Estamos diante de um único contrato, que leva um único protocolo. O título se assemelha àqueles chamados atos complexos do direito administrativo. No final, eu tenho aquisição de um direito real, que é o direito real de aquisição que o devedor fiduciante tem. Com isso eu posso até beneficiar o juízo que decretou a indisponibilidade, pois será averbada a indisponibilidade do direito real de aquisição, o que não ocorrerá se eu simplesmente impedir o registro. Antes, não tinha nada para garantir o juízo, agora, por outro lado, vai ter o direito real de devedor fiduciante. Isso tem conteúdo patrimonial? Tem. Eu estou trazendo maior garantia ao juízo.

Resultado: vocês têm o Conselho Superior da Magistratura dizendo que não pode e eu dizendo que pode. Eu acho que vocês devem ficar com o CSM. Mas, eu entendi que é possível sim, porque, ao final, eu não estou tendo uma diminuição patrimonial ou alienação de direito, estou, na verdade, tendo uma aquisição (ao se considerar o efeito final do duplo registro) e estou dando mais garantia ao juízo. O caso é real, acontece e é para analisarmos.

É possível notificar o devedor fiduciante pela “notificação por hora certa”?

É sempre oportuno e bom discutir alguns temas que aparecem na prática diária, mesmo que não tenhamos as melhores soluções.

Houve uma alteração recente na Lei 9.514/97. Agora é possível a notificação do devedor fiduciante pelo que se convencionou chamar de “notificação por hora certa”. Está no CPC, e agora está no art. 26, § 3º-A e § 3º-B.

A lei trouxe hora certa para alienação fiduciária, com uma redação muito parecida com a do CPC.

§ 3º-A. Quando, por duas vezes, o oficial de registro de imóveis ou de registro de títulos e documentos ou o serventuário por eles credenciado houver procurado o intimando em seu domicílio ou residência sem o encontrar, deverá, havendo suspeita motivada de ocultação, intimar qualquer pessoa da família ou, em sua falta, qualquer vizinho de que, no dia útil imediato, retornará ao imóvel, a fim de efetuar a intimação, na hora que designar, aplicando-se subsidiariamente o disposto nos arts. 252, 253 e 254 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 3º-B. Nos condomínios edilícios ou outras espécies de conjuntos imobiliários com controle de acesso, a intimação de que trata o § 3º-A poderá ser feita ao funcionário da portaria responsável pelo recebimento de correspondência.

A lei trouxe algo que estava previsto no CPC. Mas, há uma coisa no CPC que a Lei 9.514/97 não trouxe.

A pergunta é: devemos trazer para o nosso procedimento aquela exigência que vale para o Código de Processo Civil?

O art. 26, nesses parágrafos, ao estabelecer como será a hora certa, diz expressamente que serão utilizadas subsidiariamente as regras previstas nos artigos 252, 253, 254 do CPC. É o art. 254, que pede uma providência que não foi expressamente incluída na Lei 9.514/97.

Art. 254. Feita a citação com hora certa, o escrivão ou chefe de secretaria enviará ao réu, executado ou interessado, no prazo de 10 (dez) dias, contado da data da juntada do mandado aos autos, carta, telegrama ou correspondência eletrônica, dando-lhe de tudo ciência.

Realizada a notificação por hora certa, o responsável pela notificação deverá ainda mandar para o endereço da pessoa notificada o teor da notificação, circunstanciando o fato daquilo que aconteceu. Feita a citação com hora certa, o escrivão-chefe da secretaria enviará ao réu, executado ou interessado, no prazo de dez dias contado da data da juntada mandada aos autos, carta, telegrama ou correspondência dando-lhe de tudo ciência.



Jéverson Bottega, Roberto Lúcio de Souza Pereira, Fábio Ribeiro dos Santos,

A pergunta é: após notificação por hora certa, obedecidos os critérios da lei, será que essa mesma regra do art. 254 deve valer também para um processo de consolidação? Ou seja, deveríamos nós, registradores, no prazo de dez dias, remeter essa correspondência dando ciência de tudo?

Minhas ponderações: o que significa quando uma lei diz que subsidiariamente aplicam-se outras regras (art. 254/CPC)? Vamos analisar duas coisas. Primeiro, essa lei que estou estudando trata especificamente do tema, dizendo que sim ou que não? Ao olharmos para a Lei 9.514/97, a primeira resposta é que ela não fala que dispensa, não fala que precisa.

E essa norma, que é para ser de aplicação subsidiária, esse princípio que lá está é incompatível com a regra da minha lei principal? Ou seja, enviar essa correspondência após a notificação por hora certa é incompatível com a Lei 9.514/97? Não. Minha conclusão é de que devemos sim usar o art. 254 do CPC. Lembrem-se de que apesar de subsidiário, ele está expressamente si-



Frederico Assad, Maria Aparecida Bianchin Pacheco e Izaías Gomes Ferro Júnior.

nalizado no art. 26, § 3º-A, da Lei 9.514/97.

Uma última coisa, essa de âmbito prático. Nós sabemos que muitas discussões judiciais que tentam quebrar o processo da consolidação da propriedade vão em cima da higidez do processo de notificação. Não é seguro e nem razoável deixarmos nossos processos de consolidação com um calcanhar de Aquiles tão simples de ser resolvido. Realizada a notificação por RTD, certificando que é por hora certa, me parece que a providência do art. 254/CPC deve sim ser utilizada, ou seja, circunstanciar o ocorrido e enviar carta, telegrama ou correspondência eletrônica ao devedor fiduciante. Essa é a ponderação que os nossos colegas aqui do Mato Grosso entenderam ser o mais prudente neste momento. Vou aderir à posição.

Recuperação judicial de devedor não indisponibiliza ou suspende alienação fiduciária

Nós temos outro tema palpitante.

Havendo hipótese de deferimento de recuperação judicial do devedor fiduciante ou decretação da indisponibilidade de bens dele, no curso do contrato, é possível consolidar a propriedade? Juntei duas coisas que eu não deveria ter juntado, mas acabei juntando.

Este caso é diferente daquele anterior, em que eu entabulei um debate com o Conselho Superior da Magistratura de São Paulo. Aqui, a alienação fiduciária já existe e, então, vem uma indisponibilidade de bens.

A minha pergunta é: se você tem uma matrícula em que alguém comprou e deu em alienação fiduciária o imóvel e chega uma indisponibilidade, você averba a indisponibilidade desse imóvel? Sim ou não? Minha pergunta é capciosa: você averba a indisponibilidade do bem? Não. O devedor fiduciante tem o bem? Não. Ele tem um direito real, um direito real com expressão econômica, um direito real que pode ser indisponibilizado, penhorado, mas é o direito real de aquisição.

Um primeiro grande detalhe, não é nem o maior objeto do ponto. Ao identificar alguém que é devedor

fiduciante, pela Central Nacional de Indisponibilidade, faça uma averbação de indisponibilidade bem feita. Jamais diga que fica indisponível o imóvel, porque ele não fica. Ele é do credor fiduciário. Você tem que dizer que “conforme recebido protocolo tal, fica indisponível o direito real de aquisição do devedor fiduciante”, porque é isso que fica indisponível.

Vejam o primeiro detalhe, estamos tratando de recuperação judicial. A Lei de Recuperação Judicial (Lei n.º 11.101/2005), fortalecendo o instituto da alienação fiduciária, traz um princípio que tem tudo a ver com a força da alienação fiduciária. É o § 3º do art. 49:

§ 3º Tratando-se de credor titular da posição de proprietário fiduciário de bens móveis ou imóveis, de arrendador mercantil, de proprietário ou promitente vendedor de imóvel cujos respectivos contratos contenham cláusula de irrevogabilidade ou irretratabilidade, inclusive em incorporações imobiliárias, ou de proprietário em contrato de venda com reserva de domínio, seu crédito não se submeterá aos efeitos da recuperação judicial e prevalecerão os direitos de propriedade sobre a coisa e as condições contratuais, observada a legislação respectiva, não se permitindo, contudo, durante o prazo de suspensão a que se refere o § 4º do art. 6º desta Lei, a venda ou a retirada do estabelecimento do devedor dos bens de capital essenciais a sua atividade empresarial.

É o nosso caso. Ou seja, o crédito do credor fiduciário de bens imóveis não se submeterá aos efeitos da recuperação judicial e prevalecerá o direito de propriedade sobre a coisa.

O princípio é: se o meu devedor fiduciante entrou em recuperação judicial, isso não afeta a alienação fiduciária, a minha propriedade ou o exercício dos direitos que eu tenho de consolidar, retomar e alienar o imóvel. É um princípio: recuperação judicial de devedor fiduciante não indisponibiliza ou suspende alienação fiduciária. Ela não se submete aos efeitos da recuperação judicial.

Tem uma parte final aqui um pouco curiosa: “... não se permitindo, contudo, durante o prazo de suspensão a que se refere o § 4º do art. 6º desta Lei, a venda ou

a retirada do estabelecimento do devedor dos bens de capital essenciais a sua atividade empresarial.”

O que é isso? É uma exceção à regra. A regra é alienação fiduciária. Vamos imaginar o caso mais simples. O empresário entrou com recuperação judicial, mas por acaso o imóvel onde ele reside está alienado fiduciariamente e ele não pagou as prestações. Foi pedido ao cartório o processamento da consolidação. Seguiu a consolidação. Há problema em se averbar a consolidação? Não, a recuperação judicial não subtrai os direitos do credor da alienação fiduciária.

E quando o bem alienado fiduciariamente é um bem essencial para a atividade empresarial? Achei esse tema difícil. Parece que não é incomum por aqui. Estamos falando do grande celeiro do nosso país, o Mato Grosso.

Vamos imaginar que uma fazenda produtiva está alienada fiduciariamente e agora houve um pedido de recuperação judicial. Aquele credor fiduciário vai ser afetado pela recuperação judicial ou não? Pela regra, em princípio, não. Mas, e se esse bem é essencial ao exercício da atividade empresarial? O que o dispositivo está dizendo parece bem claro. Esse prazo que ele sinaliza é de 180 dias no máximo, previsto na lei, depois que o juiz acata o pedido de recuperação judicial. Ou seja, após deferido o pedido de recuperação judicial, durante 180 dias não poderia haver a retomada do estabelecimento comercial do devedor, por se tratar de um bem essencial à sua atividade empresarial.

Esse é um detalhe importante e curioso para nós. Não estou dizendo que é fácil, mas se o bem está afetado ao exercício da atividade empresarial, e eu sei que foi decretada a recuperação judicial há pouco tempo, me parece que o dispositivo está dizendo que eu não posso retomar esse imóvel. E aí estou avaliando a consolidação da propriedade dentro desse prazo de 180 dias do recebimento da recuperação judicial.

O problema é que a coisa ficou um pouco pior. E, como é para eu trazer polêmicas, não soluções, eu vou mostrar a celeuma.

O STJ formou jurisprudência no sentido de que, por conta do princípio que está na parte final do § 3º do art. 49, o juízo da recuperação judicial pode sim entender que há essencialidade de determinado bem à atividade empresarial e, portanto, não permitir que o

credor fiduciário exerça seus direitos livremente – que seriam de consolidação da propriedade e de alienar o imóvel, uma vez que o objeto da recuperação judicial é tentar resgatar a atividade empresária. E aí, pelo que vamos lendo no STJ, tal restrição ao direito do credor fiduciário pode superar o prazo dos 180 dias. Isso ocorreria a critério do juiz da recuperação judicial.

O tema está aí, é bem relevante. O que eu faria como registrador? Eu seguiria a palestra fantástica do nosso colega Jéverson Luís Bottega. Ele diz que nós temos uma atuação de cumpridores da norma. A norma diz que alienação fiduciária não é suspensa pela recuperação judicial. Agora, se o bem estiver afetado à atividade empresária, você não pode retomar dentro dos 180 dias do recebimento.

Ou seja, na minha avaliação, sendo recuperação judicial, eu respeitaria o prazo e as regras que estão previstas no § 3º do art. 49. E respeitaria alguma outra determinação do juízo da recuperação. Mas, me parece que, apesar de o STJ estar exorbitando do próprio prazo, ele traz a competência para o juízo da recuperação judicial ter que se debruçar sobre o tema, e se for o caso, ele decide diferentemente do que está na lei. Eu prossigo no processo de notificação, mas eu não retomaria o imóvel, se esse pedido fosse feito dentro do prazo que foi estabelecido na lei.

Indisponibilidade dos direitos do devedor fiduciante não se confunde com a indisponibilidade da propriedade

No caso da indisponibilidade, existe uma grande discussão, porque a indisponibilidade dos direitos do devedor fiduciante não se confunde com a indisponibilidade da propriedade.

Existe um trabalho que foi apresentado no encontro nacional do IRIB, em 2017, pelo colega Flaviano Galhardo, em que ele defende que essa indisponibilidade do devedor fiduciante não poderia judicializar a alienação fiduciária, sob pena de começarmos a enfraquecer esse instituto que tem sido tão importante para o mercado imobiliário – raciocínio com o qual concordo.

Todavia, qual raciocínio tem crescido, com amparo em decisões de São Paulo? Se houver averbações de in-

disponibilidade contra os fiduciantes, há necessidade de seus levantamentos pelos juízos de onde emanaram para a consolidação da propriedade em nome do credor.

Não há impedimento para se processar o pedido de consolidação da propriedade. Você pode seguir com o procedimento, realizar as notificações, certificar, ao final do prazo estabelecido por lei, a purgação ou não da mora mas não averbar a consolidação. Parece-me que a prenotação, nesses casos, precisa ficar válida até que a situação seja dirimida pelo juízo ordenador da ordem de indisponibilidade. Creio que é possível, inclusive, averbar a informação de que não houve purgação da mora no prazo legal.

No entanto, com a reserva do meu ponto de vista (a indisponibilidade dos direitos de devedor fiduciante não deveriam impedir a consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário) e até que haja uma reviravolta na jurisprudência quanto ao tema, eu não consolidaria a propriedade sem que houvesse uma autorização do juiz que ordenou a indisponibilidade do devedor fiduciante, ainda que aquela indisponibilidade não seja sobre o imóvel, para que não haja, talvez, a sensação do juízo de que uma atuação administrativa (do oficial de registro) descumpriu uma ordem judicial sua.

Qual o prazo para se efetivar a averbação da consolidação da propriedade

Um colega me perguntou como tem sido tratado esse ponto. Vocês se lembram do dispositivo que foi inserido recentemente na Lei 9.514/97?

Art. 26-A. Os procedimentos de cobrança, purgação de mora e consolidação da propriedade fiduciária relativos às operações de financiamento habitacional, inclusive as operações do Programa Minha Casa, Minha Vida, instituído pela Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), sujeitam-se às normas especiais estabelecidas neste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º A consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário será averbada no registro de imóveis trinta

dias após a expiração do prazo para purgação da mora de que trata o § 1º do art. 26 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Falta clareza nesse parágrafo primeiro. O dispositivo quer dizer que o prazo máximo é de trinta dias depois de não purgada a mora? A minha avaliação é de que esse prazo não é prazo máximo para se consolidar a propriedade!

Eu faço uma interpretação conjunta.

1. Esse dispositivo, art. 26-A, trata só de financiamento habitacional. Ele é uma regra específica para um tipo de alienação fiduciária, então não vale para todas.
2. O § 2º do art. 26 dá o tom. Ele quer dar mais tempo para o devedor fiduciante pagar o seu débito, quando o financiamento for habitacional:

§ 2º Até a data da averbação da consolidação da propriedade fiduciária, é assegurado ao devedor fiduciante pagar as parcelas da dívida vencidas e as despesas de que trata o inciso II do § 3º do art. 27, hipótese em que convalidará o contrato de alienação fiduciária. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

E quando não se trata de financiamento habitacional, qual o prazo para averbar a consolidação? Pode ser imediato! É o que está no art. 26, § 7º. Se decorrer o prazo da purgação da mora, o cidadão não pagou, e, no dia seguinte, o credor tem ITBI, tem os documentos prontos, você já pode averbar a consolidação. Mas, e se for habitacional? Não pode.

Minha avaliação interpretativa desse dispositivo é que se trata de um prazo diferenciado para permitir maior tempo ao devedor para a providenciar a purgação da mora, em contratos habitacionais. Não é prazo máximo. É prazo de retardo!

Se for um financiamento habitacional e a pessoa não pagou, não se pode consolidar essa propriedade de imediato. É preciso esperar pelo menos mais trinta dias, porque, nesses casos habitacionais, há ênfase da lei em proteger a moradia. Em outras palavras, tratando-se de financiamento habitacional, o devedor vai ter no mínimo 45 dias para pagar: os 15 dias normais da purgação, e, pelo menos, mais esses 30 dias que o registrador deve esperar para poder averbar a consolidação da propriedade.



E qual o prazo máximo? Quanto tempo o credor tem para poder pedir a averbação da consolidação da propriedade? Ele pode esperar cinco anos? Não. Vários dos Estados – como São Paulo, Mato Grosso, Pernambuco – estabeleceram um prazo de bom senso, ou seja, 120 dias a partir da certidão de não purgação da mora. Esse é o prazo para o credor correr atrás da documentação e pagar os tributos necessários para a efetivação da consolidação da propriedade.

Resumindo: para mim, esse prazo não é prazo máximo, é prazo de retardo a benefício dos contratos de financiamento habitacional, conferindo um prazo maior, ao final, para o devedor. E, portanto, mantém-se os prazos máximos previstos em diversas



unidades da federação, como, por exemplo, o prazo de 120 dias, após a certificação da não purgação da mora, previstos nos Estados acima citados. Então, nos contratos de financiamento habitacional não se pode averbar a consolidação antes de completados 30 dias após o prazo dado para a purgação da mora, ou seja, 15 dias contados da notificação do devedor fiduciante.

É possível a publicação dos editais eletronicamente no processo de consolidação da propriedade?

O último ponto é sobre a publicação de edital eletrô-

nico. Já é possível publicar editais eletrônicos. O IRIB tem a ferramenta dos editais *online*. São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e outros estados já têm autorização da Corregedoria, e isso ajuda demais na redução de custos e na celeridade para o fortalecimento do nosso instituto.

Termino com este encorajamento de Eclesiastes: “Tudo quanto te vier à mão para fazer, faze-o conforme as tuas forças...”

Somos registradores de imóveis do Brasil. Podemos realizar os procedimentos de consolidação da propriedade de maneira a fortalecer o mercado imobiliário onde estamos inseridos, respeitada a segurança jurídica característica do Registro de Imóveis do Brasil.

Cédulas de crédito – atualidades, riscos e desafios

FÁBIO RIBEIRO DOS SANTOS¹

Oficial de Registro de Imóveis em Campos do Jordão (SP)

1 A palestra trata da situação legislativa anterior à Medida Provisória nº 817, de 01/10/2019, que veio a ser convertida na Lei nº 13.986/2020, popularmente conhecida como “Lei do Agro”. Os exemplos e hipóteses levantados abrangiam as conjecturas existentes na ocasião do 38º Encontro Regional e que vieram a ser sobrepujados pela superveniência da nova legislação.



38º ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

24 E 25.6.2019 – CUIABÁ/MT

“É útil para a sociedade, para o comércio, para a economia ter um local único onde se possa pesquisar acerca da existência de ônus, garantias, dívidas de determinado estabelecimento, que por sua vez está intrinsecamente vinculado ao solo, à propriedade imobiliária. Daí a necessidade de registrar esse tipo de cédula no Registro de Imóveis.”

Para tratar de cédulas de crédito, atualidades, riscos e desafios vamos tentar de maneira um pouco mais prática mapear, identificar quais são as tendências para o registro das cédulas de crédito perante o Registro de Imóveis.

O que vou fazer aqui é um apanhado de alguns dos principais projetos de lei com base no trabalho que nós desenvolvemos na Comissão de Pensamento Registral Imobiliário. A Comissão tem quase dez anos,

é vinculada à presidência e diretoria do IRIB, e entre outras coisas se dedica a identificar e estudar projetos de lei, elaborar minutas de emendas a projetos que sejam sensíveis à classe, e também notas técnicas que possam auxiliar no curso do processo legislativo, mas sempre sujeitando-se à deliberação e discussão no âmbito do próprio Instituto. Muito do que vou falar é fruto do trabalho coletivo de um grupo de pessoas que se dedica a isso.

Principais cédulas registradas no Registro de Imóveis

TIPO DE CÉDULA	REGISTRO NO LIVRO 3?	FORMA
Crédito Rural	Sim	Cartular
Crédito Industrial, Crédito Comercial	Sim	Cartular
Produto Rural	Sim	Cartular / Escritural (Lei 11076/04)
Bancário	Não	Cartular / Certificado de CCB sob forma escritural
Imobiliário	Não	Cartular / Escritural

A tabela da página 39 relaciona as principais cédulas que temos no Registro de Imóveis com duas tendências principais. Uma delas com relação à sua registrabilidade no Livro 3, ou seja, saber se a própria cédula é registrada, além do registro da garantia, e a outra com relação à forma da sua emissão.

Cédula Rural, Cédula de Crédito Rural, Cédula de Crédito Industrial e Comercial são registradas por si só e admitem apenas a forma cartular. Cédula de Produto Rural começou também apenas com a forma cartular. Em 2004, se passou a admitir também a forma escritural, mas ainda registrada no Livro 3 do Registro de Imóveis.

A Cédula de Crédito Bancário e a Cédula de Crédito Imobiliário, todos sabemos, não são registradas no Livro 3 e admitem, além da forma cartular, a forma escritural. A Cédula de Crédito Bancário não é propriamente cédula emitida sob a forma escritural, mas existe a previsão de um certificado de emissão da cédula de crédito bancário, esse sim sob a forma escritural.

Eu acredito que existe uma correlação entre essas duas tendências, entre o registro de uma cédula no Livro 3 – cédula essa que tem apenas a forma cartular – e a previsão legal para não registro no Livro 3, admitindo-se as cédulas escriturais. Acredito que se nós formos identificar uma tendência tanto em termos de legislação quanto em termos temporais, seria essa. Quanto mais desmaterializada a cédula, menor a justificativa que podemos encontrar, do ponto de vista da lógica da legislação, no Registro de Imóveis, Livro 3.

O registro no Livro 3 sempre existiu para as Cédulas de Crédito Rural, dispositivo expresso. Para terem eficácia perante terceiros inscrevem-se no cartório de Registro de Imóveis. E o Decreto-Lei 167/1967 enumera em qual cartório vai ser feito esse registro.

Esse dispositivo é anterior à Lei de Registros Públicos, é importante mencionar. Quando falamos no Livro 3 é o atual, mas isso já vinha antes até da década de 1930, quando primeiramente se pensou nas Cédulas de Crédito Rural.

Dispositivo semelhante existe para a Cédula de Crédito Industrial e para a Cédula de Crédito Comercial, que segue as mesmas regras.

A Cédula de Crédito Industrial somente vale contra terceiros a partir da data de inscrição no cartório de Registro de Imóveis.

A Cédula de Produto Rural também conta com dispositivo idêntico. Acho que a única diferença que poderíamos pontuar é que a regra é do domicílio do emitente da cédula, ao contrário das duas anteriores. E o dispositivo da Lei de Registros Públicos, no art. 178, que relaciona, entre os atos a serem praticados no Livro 3, o registro das Cédulas de Crédito Rural e de Crédito Industrial, sem prejuízo do registro da hipoteca cedular. Também essa é uma fórmula legislativa. Sem prejuízo do registro da garantia também é feito o registro da cédula. É uma fórmula que é muito usada pelas leis para todas essas cédulas que mencionamos aqui.

Por que registrar no cartório de Registro de Imóveis

REGISTRO NO LIVRO 3

Decreto-Lei 167/67, art. 30: “As cédulas de crédito rural, para terem eficácia perante terceiros, inscrevem-se no Cartório de Registro de Imóveis (...).”

Decreto-Lei 413/69, art. 29: “A cédula de crédito industrial somente vale contra terceiros desde a data da inscrição (...).”

Lei nº 8.929/94, art. 12: “A CPR, para ter eficácia contra terceiros, inscreve-se no Cartório de Registro de Imóveis do domicílio do emitente.”

Lei nº 6.015/73, art. 178, II: “Registrar-se-ão no Livro 3 – Registro Auxiliar (...) as cédulas de crédito rural e de crédito industrial, sem prejuízo do registro da hipoteca cedular”

Lei nº 6.015/73, art. 177. “O Livro nº 3 – Registro Auxiliar – será destinado ao registro dos atos que, sendo atribuídos ao Registro de Imóveis por disposição legal, não digam respeito diretamente a imóvel matriculado”.

CCR, CCI e CCO – vinculadas a orçamentos com finalidades específicas

Penhor rural e penhor industrial

CPR – Entrega de safra pendente

Por que registrar no Livro de Registros Auxiliar? Qual a lógica por trás desse registro do próprio título de crédito no cartório de Registro de Imóveis?

Creio que podemos tratar as cédulas de crédito de maneira genérica no seu conjunto como verdadeiros contratos, mas com essa característica de autoexecutoriedade, de literalidade própria dos títulos de crédito. Elas instrumentalizam efetivamente relações de crédito – algumas de forma mais tipificada, outras não –, mas é um título de crédito que vem para o Registro de Imóveis.

Aparentemente o título de crédito não é uma relação imobiliária, não traz em si a relação de crédito. Nós temos que pensar não a partir do que a lei diz, mas tentando justificar a existência desse registro. Por que se faz necessário pensar em uma cédula de crédito com acesso ao Livro 3 no Registro de Imóveis?

Primeiramente percebemos que o Livro 3 não diz respeito à matrícula em especial, mas ainda assim há alguma pertinência temática com o Registro de Imóveis que justifique que naquela serventia imobiliária exista a notícia de uma relação de crédito.

Tanto quanto a Cédula de Crédito Rural, a Industrial e a Comercial estão vinculadas a determinados orçamentos com finalidades específicas. Então sabemos que aquele crédito está vinculado a uma determinada finalidade da qual não pode fugir, diferentemente da Cédula de Crédito Bancário. Essas finalidades encontram sua pertinência temática com o Registro de Imóveis. Encontramos, por exemplo, a obrigação de registro do penhor rural no Livro 3, bem como o penhor de utensílios da indústria, porque são atividades muito vinculadas a um estabelecimento físico que por sua vez acaba acedendo ao solo, acaba fazendo parte integrante de determinado imóvel. Por isso, em uma negociação imobiliária é relevante ter esse tipo de informação.

Uma Cédula de Crédito Rural se registra no Livro 3 porque se quer saber a existência de um ônus, que é vinculado a um determinado imóvel. Não como uma garantia específica, mas saber se determinada safra está comprometida, se determinados utensílios estão comprometidos.

A mesma coisa com um estabelecimento industrial. O que se quer saber é se o estabelecimento como um todo está livre de ônus ou não. Vincular isso ao Regis-

tro de Imóveis é uma solução interessante, porque o estabelecimento pode ser composto por bens móveis, mas não tão móveis assim.

Por mais que o estabelecimento seja um conjunto de bens e direitos, e essa universalidade seja composta por bens de diversas naturezas, por si só, o estabelecimento, a depender da atividade, pode ter uma característica quase imobiliária e atrai o Registro de Imóveis para essa finalidade.

É útil para a sociedade, para o comércio, para a economia ter um local único onde se possa pesquisar acerca da existência de ônus, garantias, dívidas de determinado estabelecimento que por sua vez está intrinsecamente vinculado ao solo, à propriedade imobiliária. Daí a necessidade de registrar esse tipo de cédula no Registro de Imóveis.

Quanto à Cédula de Produto Rural, podemos fazer o mesmo raciocínio quando pensamos que ela instrumentaliza a entrega de um produto ainda futuro. Existe o interesse em saber e controlar a existência de obrigações quanto a safras pendentes, colheitas ainda não realizadas.

Títulos escriturais

Títulos escriturais, fazendo um paralelo, são aqueles que não têm existência física no sentido da existência documental, cartular. Eles existem, mas não no formato papel, que é um dos três atributos dos títulos de crédito: literalidade, cartularidade e autonomia. O título escritural certamente não tem a cartularidade. Ele existe escrituralmente, também em um registro, mas um registro de instituição específica que pode ser a instituição que o emite ou que o custodia. Mas não é um registro vinculado a direitos imobiliários, como o registro de um imóvel.

A Lei 10.931, que institui a Cédula de Crédito Imobiliário (CCI), dispõe que o instrumento de criação do título deverá “permanecer custodiado em instituição financeira e registrado em sistemas de registro e liquidação financeira de títulos privados autorizados pelo Banco Central do Brasil.” (Lei nº 10.931/2004, art. 18, § 4º)

O termo escritural não precisa se referir apenas a títulos de crédito. Conhecemos também as ações escriturais com respaldo nos livros de registro das próprias



Fábio Ribeiro dos Santos

companhias. Não aquele documento que correspondia às ações cartulares como elas circulavam, mas ações custodiadas por uma determinada entidade. Pode ser a companhia ou não, pode ter uma custódia até sobre terceiros, mas notem a expressão legal usada. O instrumento que cria o título cartular, o título escritural, é “registrado em sistemas de registro e liquidação”. Não é qualquer expressão, mas especificamente a que nos diz respeito que é a expressão “registro”.

Tradicionalmente, no direito brasileiro, a instituição que fazia esse tipo de registro de título escritural era uma entidade que começou como instituição sem fins lucrativos, depois passou a ter fins bastante lucrativos. Hoje em dia ela integra a B3, uma sociedade anônima chamada Brasil, Bolsa, Balcão, uma combinação entre a BM&FBovespa e a Cetip – Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos Privados.

Emissão do título escritural sob forma eletrônica

Há hoje uma modalidade muito especial de emissão do título escritural, a emissão sob forma eletrônica.

O título escritural não precisa necessariamente nas-

cer eletrônico nem ser criado sob forma eletrônica. Ele tem como característica única apenas o fato de não ser cartular, não ser documental. Com o advento dos meios eletrônicos e com a possibilidade de se fazer o armazenamento de dados nesses meios, aproveitou-se toda a construção dos títulos cartulares para os títulos escriturais, como para os títulos eletrônicos como espécie dos títulos escriturais.

Hoje temos uma previsão específica no Código Civil (art. 889, § 3º) para esses títulos eletrônicos: “O título poderá ser emitido a partir dos caracteres criados em computador ou meio técnico equivalente e que constem da escrituração do emitente (...)”. A redação não é muito boa, mas atribui-se isso à época em que o projeto do Código Civil foi elaborado.

Apenas para dar um exemplo de como se dá a emissão das cédulas escriturais temos o dispositivo da Lei nº 8.929/1994 (art. 19, § 3º), que institui a Cédula de Produto Rural (CPR):

§ 3º A CPR registrada em sistema de registro e de liquidação financeira de ativos autorizado pelo Banco Central do Brasil terá as seguintes características:

- I** - será cartular antes do seu registro e após a sua baixa e escritural ou eletrônica enquanto permanecer registrada em sistema de registro e de liquidação financeira;
- II** - os negócios ocorridos durante o período em que a CPR estiver registrada em sistema de registro e de liquidação financeira não serão transcritos no verso dos títulos;
- III** - a entidade registradora é responsável pela manutenção do registro da cadeia de negócios ocorridos no período em que os títulos estiverem registrados.

Esse também é um mecanismo bastante comum em relação às cédulas, porque esses sistemas de registro e liquidação eletrônica são pensados para uma frequência de transmissões muito grande. No caso da CPR, depois que se volta a pensar na cédula em termos documentais, cartulares, apenas a entidade que custodiou esse título e fez todo o registro de transmissão diz quem está no ponto final da cadeia, quem é o último titular do crédito, e a partir daí ela voltaria a ser cartular.

A instituição custodiante, nos registros desses títulos cartulares, tem essas responsabilidades. Ela registra a existência do título, as cessões de crédito, ou seja, as transferências; ela traz as notícias dos ônus existentes e ela identifica quem são os titulares da relação de crédito. Na verdade, são as mesmas finalidades que nós temos nos cartórios.

Mas, voltando à diferença de que estamos falando, essas regras foram extraídas de diversos dispositivos legais que tratam desses títulos cartulares. E ao analisar o conjunto maior percebemos que estamos diante de um sistema de registro de direitos. Talvez em sua estrutura esse registro de direitos não seja semelhante ao sistema de registro apresentado pelos registros públicos. Mas no momento em que o registro vai definir quem são os titulares, noticiar os ônus e se responsabilizar pelos efeitos perante terceiros de toda e qualquer relação que tenha por objeto esses títulos, nós estamos na essência de algo que, se não é cartório, é muito parecido.

Se não é cartório, o que é? É um sistema de registro de títulos mobiliários. São registros públicos? E se na essência são registros públicos, por que não são desempenhados pelos cartórios? Não o cartório de Registro de Imóveis, necessariamente, mas por qualquer outra especialidade?

E aí vem a pergunta: esses registros de títulos de crédito, escriturais ou eletrônicos, estão compreendidos no âmbito dos registros públicos? Pode ser que sim. Mas mesmo que conceitualmente sejam registros públicos, não necessariamente estarão sujeitos à disciplina constitucional dos registros públicos, em decorrência de posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal, em Ação Direta de Inconstitucionalidade que diz respeito ao registro da alienação fiduciária de veículos dos órgãos de trânsito. Nessa ADI se questionou se o órgão de trânsito, uma entidade fora dos registros públicos tratados pela Constituição e pela Lei 8.935, poderia fazer esse registro da alienação fiduciária com os mesmos efeitos do registro em cartório.

O que o STF decidiu na ADI 4.333/DF pode ser sintetizado nas seguintes proposições:

- Primeiro, esse registro é constitucional conforme o § 1º do art. 1.361 do Código Civil, que diz que a propriedade fiduciária se constitui com o registro do contrato na repartição competente para o licenciamento do veículo.
- Em termos constitucionais, por mais detalhada que seja a Constituição, não se pode extrair dela a compulsoriedade de registro de um contrato específico em uma instituição determinada.
- Não há conceito constitucional fixo e determinado de registro público.

É uma decisão que traz uma série de questionamentos, mas o principal é que ela estabelece que não há conceito constitucional fixo de registro público. Quando a Constituição diz “os serviços de registros públicos serão exercidos em caráter privado”, o objeto dessa norma não é previamente determinado. Ele é moldado pela lei, e a lei pode incluir ou retirar atividades do campo dos registros públicos. O STF faz uma ressalva: “não se busca conferir ao legislador legitimidade para operar o total esvaziamento do instituto”. Não se trata de acabar de vez com os registros públicos tal como tradicionalmente nós conhecemos, mas é ainda sujeito a um julgamento de razoabilidade.

É com base nisso que temos que trabalhar quando analisamos o processo legislativo. Todo o trabalho que buscamos fazer e que as entidades têm que fazer é tentar melhorar as leis e os projetos de lei antes que

eles venham a ser aprovados de maneira claramente prejudicial à atividade.

Projetos de lei sobre cédulas de crédito

Nesse panorama, há dois projetos de lei que eu gostaria de comentar, porque dizem respeito ao registro das cédulas de crédito. Não só à Cédula de Crédito Rural, mas cédulas de crédito de modo geral. Um deles é o PL 10.375/2018, do deputado Júlio Lopes. Esse projeto foi apresentado na legislatura passada, foi arquivado no final da legislatura, depois foi desarquivado e está em tramitação na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados. Trata-se da reedição de um projeto de lei mais antigo, o PL 23/2010, que teve uma grande discussão também no âmbito da classe. A redação desse projeto é em certa medida preocupante:

PLC 23/2010 / PL 10.375/2018 (Dep. Julio Lopes)

“Art. 176. O Livro de Registro Geral será destinado à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167.

§ 1º A escrituração do Livro de Registro Geral obedecerá às seguintes normas:

.....

III - são requisitos do registro no Livro de Registro Geral:

§ 5º Havendo relação direta de garantia com imóvel registrado, sem prejuízo de seu prévio registro no Registro de Títulos e Documentos do domicílio das partes, serão averbados à matrícula:

II – as cédulas de crédito rural, de crédito industrial e bancário, com garantia imobiliária, sem prejuízo do registro da hipoteca cedular;” (NR)

Ele acaba com o Livro 3 de registro auxiliar, o livro dos atos que não sejam relacionados especificamente a imóveis matriculados. Ele trata apenas de um livro de registro geral, e o seu § 5º fala da averbação das cédulas de crédito rural, cédulas de crédito industrial e bancário com garantia imobiliária, sem prejuízo do registro da hipoteca cedular.

Traz ainda uma novidade. A averbação também inclui a cédula de crédito bancário, ou seja, estaríamos sujeitos a uma interpretação de direitos conflitantes, porque a Lei de Crédito Bancário diz que está dispen-

sado todo e qualquer registro para que ela surta eficácia perante terceiros.

Outra novidade: o PL 10.375/2018 prevê o registro do título do crédito não mais no Registro de Imóveis, mas no Registro de Títulos e Documentos (§ 5º).

Não é possível saber quais serão as consequências práticas. Será que o Registro de Títulos e Documentos seria realmente um lugar para se registrar esse tipo de cédula? Principalmente naqueles casos que comentamos em que a pertinência temática do crédito está vinculada ao imóvel, à propriedade imobiliária em geral?

O que há de impropriedade técnica nesse PL? Ele não altera o art. 178, que mantém a existência do Livro 3, então seria necessário um grande esforço de interpretação e aperfeiçoamento para que esse tipo de intento fosse adiante.

Um segundo projeto é patrocinado pela Frente Parlamentar da Agricultura. A exposição de motivos traz expressamente essa assinatura. Trata-se do PL 10.499/2018, que é específico sobre cédulas de crédito rural e autoriza a emissão da cédula tanto em suporte cartular quanto em suporte eletrônico, mas ainda permite que esses suportes sejam intercambiáveis. Uma cédula emitida sob a forma cartular vai poder ser desmaterializada para um suporte eletrônico, e vice-versa, a cédula eletrônica pode ser posteriormente materializada.

Se for emitida eletronicamente, ou se vier a ser transformada eletronicamente, será mantida em custódia em depositório central autorizado pelo Banco Central do Brasil ou na própria instituição financeira credora. Não tem mais registro no Livro 3 para qualquer espécie de cédula, seja cartular ou eletrônica.

PL 10.499/2018 (Dep. Covatti Filho)

Art. 12 - CCR emitida em suporte cartular ou eletrônico

Art. 13, § 4º - “A CCR emitida em suporte eletrônico será mantida em custódia em depositório central autorizado pelo Banco Central do Brasil ou na própria instituição financeira credora”.

Art. 27 - A validade e a eficácia da CCR não dependem de registro, mas as garantias reais, quando nela constituídas, ficam sujeitas, para valerem perante terceiros, aos registros ou averbações previstos na legislação aplicável, com as alterações introduzidas por esta Lei”.

A validade e eficácia da Cédula de Crédito Rural não depende de registro, mas as garantias reais – se hipoteca, alienação fiduciária ou penhor – estão sujeitas a registro ou averbação previstos na legislação aplicável. Uma fórmula muito semelhante ao que temos hoje para Cédula de Crédito Bancário, mas, por esse projeto, há um registro da Cédula de Crédito Rural escritural em um sistema que vai fazer sua custódia, sua liquidação, o registro da sua transferência.

Eu quero fazer uma ressalva. Estou usando o verbo no presente, mas isso aqui ainda é direito projetado, dá a impressão de que então a cédula de crédito não é mais registrada no Livro 3, o que não é a realidade. Só para deixar claro, estou falando em termos de direito projetado. É certo que se trata de um direito projetado que tem uma grande força dentro do Congresso Nacional, mas ainda não é realidade. Pelo contrário, está no início de sua tramitação.

O que fazer então em uma situação como essa? Minha opinião pessoal é aquela de fazer do limão uma limonada. Existe um exemplo usado na tramitação da lei da duplicata escritural. Duas especialidades diferentes de registros públicos acabaram conseguindo inserir dispositivos nessa lei. Essas especialidades procuraram se esforçar para se adaptar à nova demanda, que é uma postura que o registro imobiliário não se nega a ter, evidentemente.

Mas vem a lei da duplicata escritural, que é a Lei 13.775/2018. Existe a previsão em um sistema de registro e liquidação das duplicatas, mas a lei abriu a possibilidade de que isso se fizesse no âmbito da Central Nacional de Registro de Títulos e Documentos. O interessante é que a exposição de motivos da emenda que trouxe essa previsão faz um elogio aos cartórios, dizendo que se o sistema eletrônico de duplicatas ficasse restrito às instituições financeiras estaria incompleto, pois não contaria com informações de garantias oriundas de negócios efetuados sem a intervenção de entidades financeiras.

Como se sabe, nada impede que uma duplicata escritural seja oferecida como garantia em contrato entre particulares ou processo judicial, motivo que evidencia a conveniência e concentração das informações registradas para a Central Nacional de Registro de Títulos e Documentos, que fornecerá acesso fácil e unificado às informações registradas, com a vantagem de ter o suporte

de uma rede integrada com mais de três mil cartórios espalhados por todo o país.

O argumento foi bem trazido, e para uma atividade que não é própria de TD, porque o Registro de Títulos e Documentos nunca fez custódia de títulos de crédito. No máximo o acervo é aquele para conhecimento e publicidade, mas não é a custódia do título que fica no RTD. Houve aqui uma inovação, uma extensão da própria especialidade com respaldo legal. Vamos ver como isso se aplica, mas esse respaldo legal existe.

E o Protesto de Títulos também tem uma previsão na lei de duplicatas escriturais que amplia um pouco sua especialidade, porque o Protesto nunca custodiou emissão de títulos de crédito. O Tabelionato de Protesto apenas recebia os títulos depois de emitidos e com a finalidade específica de protesto. Com essa alteração na Lei de Protesto (Lei nº 9.492/1997) introduzida pela Lei 13.775, a Central Nacional de Protesto (CENPROT) também presta o serviço de escrituração e emissão de duplicata sob a forma escritural.

A questão que eu imagino que valeria à pena discutir é se existe interesse e viabilidade técnica para que nossas centrais de serviços eletrônicos de Registro de Imóveis se proponham também a receber cédulas de crédito para registro no Livro 3. Seria o caso de se criar um módulo de cédulas de crédito nas centrais de serviço eletrônico? Se isso for possível, a grande vantagem seria a instituição financeira se comunicar com uma central.

A partir da interoperabilidade entre as centrais, a central identificaria o cartório competente para o registro do título – registro no Livro 3, registro no Livro 2. Se houver mais de uma garantia vai distribuindo isso, não precisaríamos nem alterar a sistemática de registro existente hoje no Livro 3. É como se fosse um título de crédito eletrônico encaminhado via central. Registra-se no Livro 3 de um cartório, registra-se no Livro 2 de outro cartório, respeitadas as competências identificadas pelo próprio sistema. E ao mesmo tempo também concentraria as buscas.

Sabemos que a demanda de buscas é importante. Um único portal de acesso para essas buscas facilitaria muito a atividade e traria resposta às demandas da sociedade. Muito do que vemos nesses projetos de lei são tentativas paralelas de contornar um sistema que talvez não corresponda à eficácia esperada.

Condomínio de lotes e loteamentos fechados

MARINHO DEMBINSKI KERN

2º Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e
Civil de Pessoas Jurídicas de Jundiaí (SP)



38º ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

24 E 25.6.2019 - CUIABÁ/MT

“Os registradores vão operar a qualificação registral sobre esses empreendimentos e precisam ter segurança e conhecimento sobre quais exigências formular e quais os requisitos para o registro. Mas o tema é de importância também para os advogados que militam na área imobiliária, para os juízes, para os promotores de justiça e para os empreendedores.”

Eu quero deixar registrado o meu agradecimento pela oportunidade de ter desenvolvido, em parceria com o IRIB, o caderno Condomínio de lotes e loteamentos fechados. Eu vou fazer uma breve apresentação do caderno e entrar no tema proposto, que também versa sobre o condomínio de lotes e os loteamentos fechados.

Esses dois temas andam em paralelo, poderíamos até classificá-los sob o gênero “empreendimentos fechados”. Eles se disseminaram por todo o país, e hoje estão presentes até mesmo em pequenas cidades. Na minha comarca anterior, Tupi Paulista, uma cidade de 15 mil habitantes, existia uma lei sobre loteamento fechado. Não se trata mais de uma exclusividade das grandes cidades. E esses institutos sempre acarretaram controvérsias quanto à sua juridicidade.

Embora também fosse discutível, o loteamento fechado obtinha mais consenso quanto à sua legalidade, ao passo que o condomínio de lotes era uma figura mais polêmica.

Esse tema é muito importante, porque com a edição da Lei 13.465/2017 essas duas figuras foram expressamente contempladas na legislação nacional. Atualmen-

te não há mais discussão propriamente quanto à sua juridicidade. E cabe ao registrador verificar a melhor forma de aplicar esses institutos na prática.

Como o tema já está pacificado, ao menos quanto à legalidade, ele vai aportar no Registro de Imóveis. Os registradores vão operar a qualificação registral sobre esses empreendimentos e precisam ter segurança e conhecimento sobre quais exigências formular e sobre quais os requisitos para o registro. Mas o tema é de importância também para os advogados que militam na área imobiliária, para os juízes, para os promotores de justiça e para os empreendedores.

O objetivo da coleção Cadernos IRIB é abordar temas de interesse dos registradores, de maneira a dar a necessária visão teórica para embasar os atos registrares, mas tendo primordialmente um enfoque prático, porque surgem inúmeras questões polêmicas na prática registral.

A ideia do caderno *Condomínio de lotes e loteamentos fechados* foi incluir uma parte teórica em que são analisados os conceitos, os regimes jurídicos, bem como toda a documentação necessária para esses registros, muitas vezes indicando onde esses documentos podem ser

obtidos. Também foram examinadas algumas questões polêmicas que podem surgir na Serventia Imobiliária.

A primeira parte dá um suporte teórico, mas sempre voltado à prática registral.

Na segunda parte há uma série de modelos tanto de registros quanto de ofícios, enfim, dos diversos atos que são praticados nesses procedimentos.

A parte três contempla as planilhas de qualificação registral para as diversas hipóteses passíveis de se apresentar no cotidiano do cartório, em forma de *checklist*, para facilitar a padronização e a verificação dos documentos necessários para a prática dos atos.

A parte quatro contempla a legislação correlata. Ela faz remissão à legislação necessária. As outras partes são referências e índices.

Conceito de condomínio de lotes e conceito de loteamento fechado

Em vez de trabalhar o instituto por inteiro, eu preferi trabalhar os dois em paralelo, em razão de uma certa proximidade que existe, mas que acarreta uma série de confusões que o registrador não pode cometer na hora de praticar os atos.

Vamos começar pelo conceito de condomínio de lotes, e, na sequência, trataremos do conceito de loteamento fechado.

O condomínio de lotes consiste em uma modalidade de condomínio edilício fechado em que os lotes, porções de terra individualizadas e demarcadas, constituem as unidades autônomas. As vias públicas, praças e outros espaços livres constituem propriedade comum dos condôminos.

Em face do que dispõe a Lei nº 4.591/1964 (art. 8º, inc. “a”), pode surgir a dúvida se essa figura já não estava compreendida no aludido preceito legal? Na realidade, não é bem assim. Embora lá esteja contemplado o condomínio de casas, havia a vinculação entre a construção e as frações ideais. Qualquer construção feita em desacordo com o que havia sido projetado pelo incorporador acarretava a necessidade de retificação de toda a instituição e especificação condominial, bem como a necessidade de anuência de todos os condôminos.

No condomínio de lotes, como uma figura nova que a legislação trouxe, a unidade autônoma é o próprio lote. Ou seja, a porção de terra delimitada, independen-

temente de qual construção venha a ser feita. Essa é a parte de propriedade exclusiva no condomínio de lotes. Isso traz uma vantagem sobre o condomínio de casas, uma vez que não há vinculação entre as construções e as frações ideais, e, por consequência, não há necessidade de retificar a especificação condominial. Ou seja, atende muito mais ao interesse do empreendedor, que, às vezes, não quer projetar casa, e ao interesse das pessoas de construir a casa da forma como desejarem, e não de acordo com o projeto padrão.

O art. 1.358-A do Código Civil traz exatamente esse conceito, na linha do que já é previsto pelos condomínios edilícios.

Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos.

Por sua vez, o loteamento fechado veio na nova legislação com o nome de “loteamento de acesso controlado”. O conceito é trazido pelo art. 2º, § 8º, da Lei 6.766:

§ 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.

O loteamento de acesso controlado é um loteamento, ou seja, pertence à modalidade de parcelamento do solo. São criados lotes da mesma maneira que no loteamento aberto tradicional, só que o seu perímetro é fechado, cercado, murado, existindo guarita e controle de acesso. A principal diferença em relação ao condomínio de lotes, no qual também há criação de lotes, é que, no loteamento fechado, os espaços livres, as áreas públicas e as vias internas passam ao domínio do município, em decorrência do art. 22 da Lei 6.766/1979. Essa propriedade passa a ser pública, porém o uso dela é outorgado a esses particulares por meio de instrumentos de direito público.

Qual a regulamentação desses institutos?

O condomínio de lotes está previsto nos artigos 58



Marinho Dembinski Kern

e 78 da Lei 13.465/2017, que incluiu o art. 1.358-A no Código Civil, a regulamentação principal do condomínio de lotes; e na Lei 6.766/1979 incluiu o § 7º do art. 2º, que traz uma previsão de que o lote pode ser uma unidade autônoma no condomínio de lotes ou um imóvel completamente autônomo nos loteamentos.

§ 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.

O art. 4º, § 4º, na própria Lei 6.766/1979, trata de condomínio de lotes no que se refere a algumas restrições urbanísticas.

O loteamento fechado foi regulamentado pelo art. 78 da Lei 13.465/2017, que, no particular, acrescentou os §§ 7º e 8º ao art. 2º da Lei de Parcelamento do Solo.

Basicamente, o que a lei trouxe foi o conceito desses loteamentos. Não introduziu uma regulamentação mais específica, mas isso foi o suficiente para gerar segu-

rança quanto à juridicidade e quanto à previsão desses empreendimentos na legislação nacional.

Regime jurídico do condomínio de lotes

A primeira questão importante é: qual o regime jurídico que vai nortear esses empreendimentos? Isso vai condicionar o procedimento que o registrador vai adotar na sua Serventia, seja quanto aos requisitos de documentação necessária, seja quanto aos atos que serão praticados no Registro de Imóveis.

Com relação ao condomínio de lotes, a própria legislação é expressa. O § 2º do art. 1.358-A prevê que “aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes” a legislação do condomínio edilício. Esse “no que couber” significa: respeitando as peculiaridades do condomínio de lotes que o diferenciam do condomínio de casas e do condomínio de apartamentos. Para reforçar esse ponto, o § 3º do art. 1.358-A fala de incorporação imobiliária, prevendo que nesses casos a implantação da infraes-

estrutura ficará a cargo do empreendedor. Fica bem claro por esses dois dispositivos legais que a legislação é a do condomínio edilício.

Na realidade, até se verificam algumas opiniões no sentido de que se aplicaria também a Lei de Parcelamento do Solo. Mas me parece que não, ao menos não de maneira direta e imediata, seja porque a legislação foi expressa em estipular a incidência do regime do condomínio edilício, seja pela própria natureza desse empreendimento, que não se confunde com o loteamento fechado. No entanto, nada impede que os municípios, por força da regulamentação municipal dos aspectos urbanísticos, que está ressalvada no § 2º, *in fine*, façam exigências em alguma medida similares às dos loteamentos, pois caberá ao município regulamentar os aspectos urbanísticos da aprovação desses empreendimentos.

A princípio, o arcabouço jurídico que vai regulamentar o condomínio de lotes é constituído pelos artigos 1.331 a 1.358 do Código Civil, além do próprio 1.358-A, que é específico, e as disposições da Lei 4.591/1964.

Loteamento fechado é regulado pela Lei 6.766/1979

Por sua vez, o loteamento fechado é uma modalidade de parcelamento do solo. Ou seja, uma modalidade de loteamento, que é a subdivisão da gleba em lotes, criando, prolongando, modificando logradouros públicos e/ou vias públicas.

O regulamento desse empreendimento é feito pela Lei 6.766/1979, devendo respeitar integralmente os requisitos previstos para os loteamentos. A Lei 13.465/2017 não especifica como deve se dar o ato do Poder Público Municipal que autoriza o fechamento do loteamento, então essa temática vai ser regulamentada pelos municípios com base na sua competência legislativa.

O que ocorre na prática é que, em geral, se constitui uma associação de moradores ou de proprietários. O uso dessas áreas públicas é trespassado para essa associação por meio dos institutos de direito públicos como a concessão, a permissão, ou a concessão do direito real de uso. Cabe ao município adotar o mecanismo mais adequado, seja em geral, seja no caso concreto, porque cada um permite uma flexibilidade

maior ou menor com relação à possibilidade de revogação ou não desse uso. Incumbirá ao município fazer essa delimitação.

Procedimento registral

O condomínio de lotes vai seguir o mesmo procedimento registral dos condomínios edilícios. Basicamente ele vai ensinar aquela subdivisão clássica que nós conhecemos. Pode haver uma instituição ou uma especificação de maneira direta desse condomínio de lotes, quando as unidades autônomas já estão construídas. Essa é a previsão geral para os condomínios edilícios. Ou pode haver uma prévia incorporação imobiliária, quando as unidades não estão prontas, mas se pretende aliená-las ao mercado.

A dúvida, porém, surge ao se tratar de condomínio de lotes, porque a unidade autônoma é o próprio lote desvinculado de qualquer construção. Nesse contexto, qual o critério para saber se é caso de instituição direta do condomínio ou se é caso de incorporação imobiliária?

A própria legislação fornece esse critério, no artigo 1.358-A, § 3º, ao aludir à incorporação imobiliária. Dessa maneira, parece-me que o critério de maior segurança a ser adotado pelo registrador é o da necessidade da construção e implantação das obras de infraestrutura do empreendimento. Se essas obras já estiverem totalmente concluídas e a prefeitura tiver emitido um certificado de regularização da obra, um habite-se ou outro documento equivalente, por exemplo, mediante a prévia averbação dessa construção na matrícula-mãe será possível proceder diretamente à instituição e especificação condominial.

Se houver apenas o projeto dessas áreas comuns, sem a sua efetiva construção, o empreendedor deverá fazer o registro da incorporação imobiliária previamente para poder alienar esses imóveis. Quanto ao mais, vai seguir todo o procedimento registral da Lei 4.591/1964. No caderno do IRIB, *Condomínio de lotes e loteamentos fechados*, pode ser encontrada uma análise de todos os documentos necessários para incorporação ou instituição do condomínio de lotes.

Por sua vez, o loteamento fechado vai seguir o procedimento previsto para os loteamentos. Ou seja, todos os requisitos registrares e documentais previstos na Lei

6.766/1979, em especial a publicação dos editais, e não há maiores peculiaridades. Outrossim, é relevante que o registrador mencione na matrícula, caso a aprovação do loteamento já venha como modalidade de loteamento de acesso controlado, que foi aprovado dessa maneira pela prefeitura, e os eventuais requisitos e demais peculiaridades com relação ao fechamento desse loteamento, da forma como discriminados no ato de aprovação.

Transformações dos condomínios de lotes

Feito esse breve panorama, que são os conceitos gerais relativos ao tema, é interessante tratarmos de algumas questões diferentes que podem surgir na prática registral, e para as quais o registrador precisará dar uma solução.

Primeiramente, com relação aos condomínios de lotes, sob a rubrica de transformações, eu trago uma ideia geral sobre a possibilidade de fazer alterações nesse projeto de incorporação ou nessa instituição condominial. Como pressuposto do tema, deve-se consignar de plano que é admissível fazer esse tipo de alteração, desde que haja anuência unânime dos proprietários e titulares de direito real sobre as unidades autônomas do empreendimento, conforme art. 43, inc. IV, da Lei 4.591/1964, que se aplica não só às incorporações, mas também às instituições e especificações condominiais, porque essas alterações interferem no direito de propriedade dos condôminos. Nesse aspecto, a regra em questão consubstancia a noção de que não é possível fazer intervenção na esfera privada de alguém sem que haja essa manifestação de consentimento.

Há algumas questões interessantes no que diz respeito a essa ideia de alteração no condomínio de lotes. A primeira pode ser definida da seguinte forma: é possível transformar um condomínio de casas em condomínio de lotes?

A meu ver, a resposta é positiva, primeiro porque não existe vedação legal expressa, e também porque não há incompatibilidade de regime jurídico. O que ocorre é que temos espécies diferentes dentro de um mesmo regime jurídico, que é o regime do condomínio edilício.

No condomínio de casas, há vinculação entre as construções projetadas ou já levadas a efeito e as frações ideais, fato que geralmente acarreta um entrave

quando a construção é feita de maneira diferente do que fora projetado, ao passo que, no condomínio de lotes, não há essa vinculação. Vincula-se à área do lote, como a lei prevê, ou ao potencial construtivo, ou a outro critério que for eleito no ato de instituição. Não havendo nenhuma incompatibilidade de registro jurídico, afigura-se possível fazer essa modificação. A transformação de regime jurídico acarretará a desvinculação da área construída à unidade autônoma, que passa a ser apenas o lote, independentemente das edificações nele erigidas.

A segunda pergunta é se seria possível transformar um condomínio de lotes em um condomínio de casas. A questão está apenas com sinal invertido em relação à anterior. Como já dito, estamos tratando de espécies diferentes dentro de um mesmo regime jurídico. Assim, é possível, desde que se faça a alteração da documentação e haja consentimento unânime das partes envolvidas. Não há nenhuma vedação legal, nem incompatibilidade, sendo plenamente admissível fazer essa transformação.

Uma terceira questão ainda com relação às alterações: é possível transformar um condomínio de lotes em um loteamento com acesso controlado? A resposta é negativa, porque são regimes jurídicos completamente diferentes. No condomínio de lotes, todas as áreas são privadas, existindo uma conjugação de áreas particulares de uso exclusivo, os lotes, e de áreas comuns, que estão no regime de compropriedade entre os condôminos. Já nos loteamentos fechados, temos a área de propriedade particular, que são os lotes, e temos as áreas públicas, que pertencem ao município. É um regime completamente diverso.

Em razão dessa diferença de regime jurídico, até os requisitos de análise e de registro são completamente diversos. Não é possível fazer uma simples modificação por averbação na matrícula, indicando que era um empreendimento de uma forma, e passou a ser de outra.

A solução que nós propomos é buscar o cancelamento dessa incorporação ou desse condomínio e, na sequência, fazer o procedimento de parcelamento do solo com a observância do registro e dos seus requisitos próprios.

Existe um precedente da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, Processo nº 2017/145458, Parecer nº 360/2017-E, da lavra do Exmo. Juiz Au-

xiliar Carlos Henrique André Lisboa, aprovado pelo Exmo. Corregedor Geral da Justiça, Desembargador Manoel de Queiroz Pereira Calças, em 23 de outubro de 2017, em que foi analisada a pretensão de se alterar um condomínio de casas para um loteamento fechado. A resposta foi que não é possível fazer essa alteração, em razão da diferença de regime jurídico. É necessário cancelar a incorporação ou a instituição, e posteriormente fazer o registro do parcelamento do solo.

Transformações do loteamento fechado

Vamos tratar de algumas transformações possíveis no âmbito do loteamento fechado. Ele pode ser concebido e aprovado como loteamento fechado, mas é possível que seja feito como loteamento aberto e posteriormente seja transformado em loteamento fechado.

Caso ele já venha como loteamento fechado, é claro que o ato de trespasse do uso dessas áreas públicas ainda não vai existir, porque ainda não há associação de moradores ou de proprietários para a qual vai ser trespasado esse uso. No entanto, é possível vir o ato regulamentando a realização do fechamento, como ele deve ser feito, qual vai ser o ato administrativo de outorga do uso das áreas públicas e como ela vai se dar.

Uma das críticas a esses empreendimentos fechados era com relação ao fato de se formar uma espécie de gueto, uma espécie de bairro completamente apartado da cidade, e não se criarem equipamentos urbanos públicos para a coletividade do entorno.

Creio que essa questão pode ser contornada pela municipalidade por meio de previsão de compensações urbanísticas, como deixar uma área fora do loteamento, criando uma praça, ou deixar uma área para que seja feita uma escola ou algum outro equipamento municipal de interesse da população. Isso tudo pode vir disciplinado nesse ato de aprovação do município.

O loteamento fechado deve ser regulamentado por lei municipal, que vai tratar dessas minúcias, mas é possível que o município não tenha ainda essa lei e aprove o loteamento sob modalidade fechada. Não vejo impedimento para isso, uma vez que as diretrizes gerais do instituto estão bem delineadas e não cabe ao registrador adentrar o controle de validade desse ato municipal, que se reveste das qualificações e das presunções típicas dos atos administrativos.



Se o município aprovar o empreendimento como loteamento fechado e delimitar quais são os seus requisitos, o registrador pode fazer esse registro sem nenhum problema. O ato se presumirá válido e plenamente de acordo com a legislação.

Fechamento de loteamento concebido como aberto

Algumas questões: é possível proceder ao fechamento de um loteamento concebido como aberto?

A resposta é positiva – e já vemos ocorrer na prática – desde que haja um ato municipal de aprovação para o fechamento.

Uma questão procedimental para o Registro de Imóveis está no art. 28 da Lei 6.766, pois, nesse caso, ocorre uma alteração do projeto original do loteamento que pode até ser gravosa para os moradores, uma vez que o art. 36-A da mesma lei, ao tentar trazer uma solução



para o tormentoso problema das contribuições que ocorrem no âmbito do loteamento fechado, imputará a esses moradores os custos decorrentes das atividades que serão desempenhadas no empreendimento fechado, nos limites do referido dispositivo legal, se não houver adesão à associação de moradores por parte de algum proprietário.

Se já houver a comercialização de lotes, será necessário apresentar também a anuência dos titulares de eventuais direitos sobre esses lotes, porque eles precisam anuir a respeito dessa previsão passível de lhes acarretar novos encargos.

Transformação de loteamento fechado em aberto

Há também a questão contrária. É possível a transformação de loteamento fechado em loteamento aberto?

A resposta também é positiva. Isso pode ocorrer de duas formas. Primeiro por um ato da municipalidade,

que pode revogar o uso exclusivo das áreas públicas concedido por ela, o que vai implicar a abertura do perímetro. Vale lembrar que vários desses instrumentos de outorga de uso, em especial a permissão, têm caráter precário, o que possibilita ao município proceder essa revogação. E aqui estamos tratando do caso em que há interesse público na abertura desse loteamento. Havendo essa revogação baseada no interesse público, parece-me que não seria nem o caso de falar em anuência de adquirentes, porque o interesse público vai ter supremacia sobre o privado.

Uma segunda hipótese em que essa abertura pode ocorrer é eventualmente uma ação judicial promovida pela própria municipalidade, ou pelo Ministério Público, e que acabe determinando a abertura do loteamento.

Caso esteja mencionado na matrícula que se trata de loteamento fechado, parece imperioso, em atenção à publicidade registral, que o registrador faça uma averbação para constar a alteração de regime jurídico

desse loteamento – de fechado para aberto – de maneira que as informações na matrícula não induzam terceiros a erro.

Outra hipótese seria a abertura decorrente de um ato da municipalidade atuando não em função da supremacia do interesse público, mas sim em decorrência de acordo ou pedido feito pelo loteador, e deferido pela municipalidade, no qual avulte o interesse privado, e não o interesse público. Nesse contexto, seria o caso de invocar o art. 28 da Lei 6.766/1979 e exigir a anuência dos adquirentes de lotes no loteamento, porque essa abertura do loteamento feita por iniciativa do loteador vai alterar os direitos dos adquirentes que compraram seus lotes dentro de um empreendimento fechado.

É possível transformar loteamento de acesso controlado em condomínio de lotes?

Uma terceira questão: é possível a transformação do loteamento de acesso controlado em condomínio de lotes? Essa pergunta já foi feita no sentido inverso, quando da exposição do condomínio de lotes.

A resposta é negativa por haver completa incompatibilidade entre os regimes jurídicos, em especial porque, no loteamento, as áreas são públicas, o que não ocorre no condomínio, em que todas as áreas são privadas. A solução nesse caso seria proceder ao cancelamento do loteamento, observando todo o trâmite do art. 23 da Lei 6.766/1979, e, na sequência, fazer um registro de incorporação ou de instituição ou especificação condominial, a depender da situação das obras de infraestrutura.

Desdobros e unificações de lotes no condomínio de lotes

Outra questão interessante que pode ser levantada é com relação aos desdobros e unificações de lotes no âmbito dos condomínios de lotes. Esses lotes inseridos no condomínio de lotes apresentam algumas peculiaridades, não são, pois, como os lotes de um loteamento aberto.

Nesse caso, se o proprietário pretender desdobrar ou unificar os lotes, além de cumprir os requisitos gerais exigidos por esses procedimentos, em especial aprovação municipal, será imperioso alterar a instituição

ou especificação do condomínio, o que acarretará a necessidade de anuência de todos os condôminos (art. 43, inc. IV, da Lei 4.591/1964 e art. 1.351/CC), bem como efetuar uma averbação na matrícula-mãe, isto é, na matrícula em que consta a instituição do empreendimento, em acréscimo aos atos de averbação e de abertura de matrícula com relação aos lotes em si.

Ou seja, como haverá uma alteração no número de unidades imobiliárias, podendo ocorrer alterações em relação às frações ideais, é necessário, além dos atos relativos aos lotes em si, proceder à alteração da instituição ou da incorporação imobiliária, e para isso a legislação exige que se busque a anuência de todos os condôminos ou titulares de direitos reais. Essa é uma peculiaridade do condomínio de lotes.

Nessa linha de raciocínio, há duas decisões que não tratam de condomínio de lotes, mas de condomínio de casas, mas que são plenamente aplicáveis aos condomínios de lotes. A lógica é a mesma, porque o condomínio de lotes vai seguir o regime do condomínio edilício. Uma dessas decisões, relativa ao desdobro, é da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, no Processo nº 127.324/2015, Parecer nº 318/2015-E, da lavra da Exma. Juíza Auxiliar Ana Luíza Villa Nova, aprovado pelo Exmo. Corregedor Geral da Justiça, Desembargador Hamilton Elliot Akel, em 25/08/2015, publicada no DJe em 11/09/2015. E a outra decisão, relativa à unificação, é uma sentença proferida pela Dra. Tânia Mara Ahualli, na 1ª Vara de Registros Públicos da Capital de São Paulo, no Pedido de Providências nº 1021666-07.2018.8.26.0100, em 13/07/2018, publicada no DJe em 18/07/2018, exatamente no sentido da necessidade de alteração da especificação condominial e de anuência de todos os condôminos ou titulares de direitos reais.

Limitações administrativas em benefício do poder público

Outra questão importante diz respeito às limitações administrativas e aos direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público. A Lei 13.465/2017, de maneira assistemática, trouxe uma previsão sobre requisitos urbanísticos atinentes ao condomínio de lotes, mas a inseriu na Lei de Parcelamento do Solo, o que torna difícil a sistematização da matéria. Deveria ter

sido incluída no próprio Código Civil, que é onde consta a regulamentação do condomínio de lotes.

O que dispõe esse art. 4º, § 4º, da Lei nº 6.766/1979, expressamente aplicável ao condomínio de lotes pelo seu texto?

§ 4º No caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros.

O dispositivo prevê, para o condomínio de lotes, a possibilidade de serem impostas restrições e alterações, de sorte que ele não ficará sob regime inteiramente privado, visando resguardar aspectos urbanísticos da cidade e da população vizinha.

É muito importante que o município, ao regulamentar essa modalidade de empreendimento, tome o cuidado de disciplinar as condições urbanísticas para sua implantação, inclusive estipulando áreas máximas para o condomínio de lotes, ou mesmo definindo as regiões da cidade onde esses empreendimentos podem ser instalados, para não prejudicar a mobilidade urbana. É importante que o poder público se resguarde nesse sentido.

Esse artigo traz duas questões principais.

1. A questão das limitações administrativas. Do ponto de vista do Registro de Imóveis essas limitações são de cunho geral, e parece suficiente que venham veiculadas por meio de uma lei municipal e que constem também no próprio ato de aprovação do loteamento; assim o município pode prever requisitos de como deve ser o muro, a altura, quais os usos permitidos. O município tem uma ampla margem para criar limitações de caráter geral dentro do condomínio de lotes, visando que esse empreendimento privado cumpra realmente a função social da cidade, os requisitos urbanísticos e o plano diretor.

Embora as limitações administrativas tenham caráter geral e gozem de plena eficácia e publicidade em decorrência da própria norma jurídica que as veiculou, acreditamos ser de boa técnica, em prol da publicidade registral, que elas sejam indicadas

no próprio corpo do registro, na incorporação ou na instituição condominial, ou mesmo em uma averbação autônoma para dar mais destaque, como forma de fortalecer a publicidade e a concentração de informações no Registro de Imóveis, o que facilita seu conhecimento por eventuais terceiros.

2. A segunda questão que o artigo trata são os direitos reais. Nesse caso, o município pode se valer das diversas categorias de direitos reais previstos na legislação, em benefício do próprio poder público, da população em geral ou da paisagem urbana. Da leitura do dispositivo em questão, podemos elencar três regimes jurídicos de direitos reais dos quais o município pode se aproveitar:

- O regime do direito civil, em que a principal peculiaridade, além das regras específicas de cada direito real é a questão da forma pública, para sua constituição, exigida pelo art. 108/CC. Nesse aspecto, o variado leque de direitos reais regrado pela legislação civil é franqueado ao município, a fim de resguardar aqueles interesses já mencionados. Destarte, o município poderia lançar mão de uma servidão civil, ou mesmo usufruto como a própria lei faz referência. Em suma, ele pode se utilizar do direito previsto no Código Civil que entender mais adequado.

- A segunda hipótese seria ele se utilizar do regime das servidões administrativas, que podem ser instituídas por escritura pública ou por meio judicial. Isso significa vincular um determinado imóvel ao atendimento de uma necessidade ou de uma utilidade pública, sem que o proprietário perca efetivamente a propriedade.

- Uma terceira hipótese decorre do regime engendrado pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), em razão do qual se oferece ao ente público a possibilidade de se valer das limitações ou dos direitos nele previstos.

Dentro desse leque de possibilidades, cabe ao município verificar o instrumento que esteja mais apto à proteção e ao atendimento das finalidades exigidas pelos interesses urbanísticos. Essa catalogação não pretende ser exaustiva, nem elimina outras possibilidades que possam ser extraídas do ordenamento jurídico. A sua pretensão, meramente didática, foi a de enumerar os instrumentos que surgem imediatamente a partir da leitura do preceito legal.

Usucapião Extrajudicial de Imóveis Rurais – aspectos polêmicos

HELIOMAR RIOS

Juiz Titular da 1ª Vara da Comarca de Piripiri (PI)



38º ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

24 E 25.6.2019 – CUIABÁ/MT

“A Constituição fala em ‘autonomia dos entes’, autonomia do estado, autonomia do município. A nova lei de regularização fundiária, a Lei 13.465/2017, aborda muito a autonomia, e principalmente a autonomia dos municípios, que devem fazer essa regularização fundiária.”

A usucapião extrajudicial chegou para ficar. Acho que foi uma tentativa do legislador para desburocratizar e ao mesmo tempo desafogar o Poder Judiciário, para isso foi criada a usucapião extrajudicial.

O art. 216-A do Código de Processo Civil é expresso, traz os requisitos da usucapião extrajudicial e dentre eles, a ata notarial, daí a grande importância que os senhores têm nesse procedimento.

Infelizmente veio a regulamentação do CNJ, e hoje, para ter acesso o cidadão precisa fazer uma petição inicial, detalhar o fato, colocar a parte autora, parte ré e explicar por que ele tem direito àquele imóvel. Isso já poderia ser feito na ata notarial. Os senhores têm esse conhecimento, os senhores têm essa competência, os senhores têm essa atribuição, mas a Resolução CNJ nº 65, art. 18, traz todos os requisitos. Infelizmente a minha Corregedoria, ainda foi além do que está colocado na resolução. E o resultado disso? Não tivemos nenhum registro de usucapião extrajudicial, o que é uma pena.

O que veio para acelerar, para dar efetividade, para

desburocratizar, para desafogar o Poder Judiciário, se tornou um cavalo de Tróia. Na minha comarca, 90% das ações que tramitam tratam sobre usucapião, principalmente usucapião sem registro público.

Na década de 1970, o STF entendia que cabia ao autor da usucapião provar a origem do imóvel, se público ou privado. Se ele entrasse com usucapião e se o estado ou a União entrasse com ação discriminatória, ele deveria provar a origem pública daquele imóvel, era isso que diziam os julgados do STF.

O STJ e os demais tribunais mudaram essa posição. O que eles dizem hoje? O imóvel sem registro não se presume público e é passível de usucapião. E aí a celeuma paira, não só dentro do Poder Judiciário, mas nas Fazendas Públicas tanto da União como do estado.

Na usucapião extrajudicial os senhores são obrigados a intimar as Fazendas Públicas, e o que vem? Se o imóvel está sem registro, esse imóvel é o quê? Público. E os senhores remetem, obrigatoriamente, para o Poder Judiciário, quando essa demanda poderia ser facilmente resolvida nos cartórios, porque são os senhores que detêm a informação.

Debilidade fundiária: quanto se deixa de arrecadar?

A questão da usucapião nesses imóveis sem registro público, e principalmente que não estejam tendo a devida função social, deve sim preocupar também o Estado e não só o particular.

É interessante o conceito de terra devoluta. Não tinha registro, é o quê? Terra devoluta, mas o conceito de terra devoluta é aquele imóvel que não tem registro e não tem uma função específica dada pelo poder público.

Ora, a Constituição de 1988, reverbera que todo imóvel deve ter a sua função social, e não diz “todo imóvel privado”, mas “todo imóvel”.

Então tem lá o cidadão há cem anos, produzindo, gerando alimentos para a população, cuidando das nascentes dos rios, cuidando das margens dos rios para evitar o assoreamento. Essas pessoas não têm direito ao registro público porque a terra é pública ou porque se trata de terra devoluta? Eu pergunto, o que o estado e a União estão fazendo com isso? Que receitas estão gerando? Que desenvolvimento estão gerando?

Só há conflito e desperdício de dinheiro, porque se movimenta a máquina pública – polícia, Ministério Público, Judiciário, técnicos do Incra, técnicos do órgão estadual – e tudo isso gera um custo muito alto.

Hoje o maior detentor de terras aqui é o Incra. Qual a receita que isso está gerando para o Brasil?

O Senado Federal tem um estudo que mostra que essa debilidade fundiária que nós temos hoje causa um prejuízo anual de IPTU, ITCMD, ITBI e outras taxas de mais de 1,6 trilhão de reais. Se fizermos uma regularização fundiária bem feita, em um ano nós teremos 1,6 trilhão de reais.

Um instituto da Unicamp também fez um estudo que revelou que por conta dessa debilidade fundiária se deixa de recolher anualmente 7 bilhões de reais em taxas por falta de registros. E deve ser mais, porque eles calculam 50% de imóveis irregulares ou sem registro, eu aumentaria isso para cerca de 70% ou 80%.

Para os senhores terem ideia, no município de Campinas (SP) 70% dos imóveis são irregulares ou sem registro. Isso está fora de qualquer política pública, senhores, quanto se deixa de arrecadar? Quanto se deixa de aplicar em políticas públicas? O melhor que se poderia fazer seria a regularização fundiária dessas áreas.

Então, por que não se adota a usucapião extrajudicial ou a usucapião judicial? Por um único motivo.

Se eu reconhecesse a usucapião, o risco de anulação da sentença seria grande, em vez de trazer segurança jurídica eu estaria trazendo insegurança jurídica, eu estaria trazendo uma falsa realidade.

Nós trouxemos um pouco da teoria dos jogos para dentro do nosso processo fundiário no Estado do Piauí. Qual seria a melhor solução? Regularização fundiária.

Nós elaboramos uma lei, que foi enviada para a Assembleia, foi aprovada e começamos a rodar o programa fundiário. E existem imóveis acima de 2.500 hectares? Sim. Mas a nossa Constituição proíbe, é preciso autorização do Congresso para que se regularizem as áreas acima de 2.500 hectares.

Mas a Constituição também fala em “autonomia dos entes”, autonomia do estado, autonomia do município. A nova lei de regularização fundiária, a Lei 13.465/2017, aborda muito a autonomia, e principalmente a autonomia dos municípios que devem fazer essa regularização fundiária.

O Estado do Piauí tem autonomia como previsto na Constituição. O estado é que vai dizer se a área é de 2.500 hectares, 5 mil ou 10 mil. E lá nós regularizamos as áreas, eu cheguei a regularizar áreas de 120 mil hectares.

Para os senhores terem ideia, o que antes valia 80 sacas o hectare, após a regularização passou para 432 sacas o hectare.

Por que isso acontece? O mercado de terras não quer esse nível de organização, quanto mais desorganizado melhor para uma terra barata.

Vamos observar como se movimenta o mercado de terras mundialmente. Hoje há três focos: América do Sul, Norte da África e Oceania. Por quê? Porque o nível de governança de terras é baixo, portanto, o preço da terra também é baixo.

Esses fundos internacionais veem essas áreas propícias com baixo nível de ordenamento territorial, uma debilidade fundiária violenta, e compram por um preço baixíssimo.

Para os senhores terem ideia eu vou trazer um caso concreto. O cidadão comprou do estado, à época, 13 mil hectares por 12 mil reais. No outro dia vendeu por 22 milhões, e uma semana depois por 180 milhões. Hoje temos duas ações, uma ação criminal, ação de improbidade contra governador, procuradores do Interpi, engenheiros, cartorários. Mas o que se quer é resolver.



Heliomar Rios

É preciso evoluir na questão da usucapião

Eu proponho aos senhores um mini processo de regularização fundiária, por que não? Vai dar dor de cabeça? Vai dar no início, mas nada que não se resolva. Eu vejo aqui a Corregedoria muito disposta a resolver o problema, a nossa também é. Nós temos comissões temáticas, nós temos um núcleo de regularização fundiária onde juntamos todos os atores – inclusive os registradores têm assento no conselho – e nós discutimos.

Recentemente nós destravamos um problema gigantesco do Incra, que expedia uma norma determinando que nos assentamentos saíssem três títulos. E só um constava memorial descritivo. Na reserva e na área comum deles não vinha memorial descritivo. Como resolver isso? Isso feria princípios e nós passamos uma semana conversando com o presidente do Incra e com o diretor. Conversamos, explicamos e resolvemos com uma portaria da nossa Corregedoria.

Minas Gerais saiu na nossa frente e uma semana depois registrou o título da mesma forma que havíamos decidido no nosso núcleo de regularização fundiária.

Por que não fazerem isso também? Na maioria das usucapiões sabemos que a pessoa está lá, são posses

antiguíssimas. Infelizmente também ficamos com um certo receio, será que estamos fazendo o certo? Será que se trata de um grileiro de terras? Mas nós temos que avançar, nós não podemos ficar parados. E a responsabilidade de quem é? A lei prevê que é do responsável técnico, de quem faz, infelizmente.

Eu defendo que nós devemos evoluir nessa questão da usucapião. Mas enquanto há essa resistência de nossos tribunais, de nossos promotores, de nossos procuradores, vamos por uma via transversa, a legitimação de posse ou a legitimação fundiária. Na legitimação fundiária é título originário, os senhores podem regularizar aquela área em terreno público.

Até hoje, eu não sei, sinceramente, o que é público e o que é privado, porque eu vou no cartório lá no meu estado e não consigo encontrar nada.

Na Fazenda Pública é a mesma coisa. Se o particular tem dificuldade em localizar área pública, a Fazenda Pública também tem, então como dizer que é público? O que é privado?

Eu defendo que só existem duas categorias de bens públicos: os bens públicos de uso comum e os bens públicos de uso especial. Quanto às terras devolutas, se o estado quiser, se a União quiser, publica uma lei dizendo que tem interesse naquela área. Isso é perfeitamente possível.

A nossa dívida previdenciária ultrapassa um bilhão de reais, ou seja, o estado não vai ter condições de pagar os seus aposentados e o estudo feito com o arrendamento dessas áreas mostra que em cinco anos o Piauí pagaria a sua dívida previdenciária. E isso pode acontecer, é viável, mas não querem. O interesse público não é o primário, o interesse público primário é o interesse da sociedade, o interesse da nação. O interesse público é secundário, é o interesse do governante juntamente com aqueles seus apaniguados.

Então eu defendo isso, vamos rever a questão de terras devolutas. Para mim é inconstitucional o seu conceito, porque elas não têm função social, deixe para quem está dando função social a essas terras, salvo naquelas áreas de risco ou de defesa nacional.

O cidadão que está produzindo, efetivamente, seja em 1 hectare, seja em cem mil hectares, por que não? A situação de fato está assentada há bastante tempo, não sei por que não regularizar essas áreas. Infelizmente o estado foi omissivo. Que seja efetiva a fiscalização!

Usucapião Extrajudicial de Imóveis Rurais – aspectos polêmicos

PAULENES CARDOSO DA SILVA

Oficial de Registro de Imóveis em Diamantino (MT)



38º ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

24 E 25.6.2019 – CUIABÁ/MT

“Para usucapião a matrícula não é fundamental, o que é fundamental é a posse. Em todos os conceitos de usucapião nós não vamos buscar a matrícula, ela vai ter que ser de posse. E é por isso que nós temos que nos direcionar com a posse, que pode ter sido matriculada, eventualmente.”

Eu vou me deter no tema mesmo da usucapião. Não existe usucapião de propriedade, usucapião recai sobre a posse. Nós temos que entender isso muito bem ou vamos ficar procurando pelo em ovo.

Essa posse, eventualmente, pode ter sido registrada. Ou seja, uma posse também é propriedade ou foi propriedade, porque se está havendo usucapião é porque em regra aquela propriedade que estava registrada já foi desfeita.

Nós precisamos fixar que vamos trabalhar com posse, e para nós registradores isso não é fácil, porque a nossa função sempre foi examinar os títulos constituídos, não chegavam fatos para nós.

Hoje, o legislador nos trouxe o dever de examinar os fatos e produzir o título, então isso requer mudança de concepções, precisamos ser mais ativos. Então damos posse, propriedade, matrícula, nós temos que diferenciar bem essas coisas.

Para usucapião a matrícula não é fundamental, o que é fundamental é a posse. Em todos os conceitos de usucapião nós não vamos buscar a matrícula, ela vai ter que ser de posse. E é por isso que nós temos que nos direcionar com a posse, que pode ter sido matriculada, eventualmente.

Então, o que temos? Propriedade sem registro, há muitas formas de propriedade que não são registradas.

O direito hereditário com saisine se torna propriedade dos herdeiros e essa propriedade não está regis-

trada; enquanto não se faz o inventário nós temos uma propriedade sem título.

A destinação pública de um bem é propriedade; quando tem um fim especial é propriedade pública, ainda que não tenha sido registrada.

Eu trouxe esses exemplos para se entender que há casos em que teremos propriedade regulamentada – as pessoas registram, outras vezes não.

No livro *Usucapião Administrativa*, nosso colega e grande jurista Leonardo Brandelli defende que não se pode usucapir imóveis sem matrícula. Não sei se ele reviu esse pensamento, mas nesse livro ele defende que não se permite usucapião de imóvel sem matrícula.

O equívoco acontece quando se analisa propriedade. A partir do momento que se entende que a usucapião recai sobre a posse, imediatamente se muda de concepção.

No entanto, nós temos um grande problema, as terras devolutas.

Até a década de 1980, as decisões eram no sentido de que se o imóvel não tivesse matrícula era considerado terra devoluta e a seguir as usucapiões eram extintas sem julgamento do mérito, porque o pedido era juridicamente impossível já que bens públicos não podem ser usucapidos.

Mas nós encontramos bons juízes, pensadores, que acabaram por entender que é possível, sim, usucapir. Usucapião é sobre posse, não é sobre propriedade. Então, no plano prático, o Estado não sabe onde estão as terras devolutas.

Ideia básica e fundamental: a usucapião recai sobre a posse

A primeira lei a se debruçar sobre a questão de separar as terras devolutas foi a Lei 601/1850. Na minha concepção ela ainda está em vigor e dispõe que a incumbência de separar as terras devolutas é do estado. Na verdade, originariamente era da União.

Nos processos judiciais da época, a União ou o estado alegam não haver matrícula, portanto a terra é devoluta. Acabou a usucapião, bastava alegar isso. Mas qual a base para se alegar que a terra era devoluta?

Essa discussão foi parar nas nossas cortes superiores, inicialmente no Supremo Tribunal Federal. A primeira decisão à qual eu tive acesso, mudando o paradigma, é de 1980 e declara que o ônus da prova de que a terra é devoluta cabe ao estado ou à União. E só há uma forma de se provar isso, pela matrícula.

É necessário fazer a separação das terras públicas conforme o procedimento especificado, hoje na Lei 6.383/1976, para discriminar as terras públicas. Depois desse processo é feito o registro no cartório de Registro de Imóveis competente, dizendo que a terra é devoluta da União, e aí vai se aplicar a política pública que o Incra entender.

A competência, a obrigação é de o estado discriminar o que é seu, assim como é obrigação do particular referenciar as suas áreas para identificá-las adequadamente.

Então tem decisão de Santa Catarina, tem decisões aqui do nosso Tribunal de Justiça do Mato Grosso, uma decisão do ano de 2000. Essa discussão já vem na jurisprudência há muito tempo.

Nós temos jurisprudência de vários estados – Mato Grosso, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, São Paulo, Pernambuco, Piauí (2019) – nesse sentido, de que o ônus incumbe ao estado e à União.

E agora para o plano prático.

Quando o estado e a União se manifestarem nos processos administrativos os procuradores vão dizer que a terra devoluta é pública. O que vamos fazer? Vamos mandar isso para o Poder Judiciário ou vamos nos apropriar do “princípio da coragem”?

O legislador já retirou do Poder Judiciário e trouxe a tarefa para nós. Se o estado falou que é público, então se encerra o procedimento? Eu entendo que não. Nós, notários e registradores, somos qualificados pela lei como profissionais do direito e temos que atuar como tal.

Se veio uma impugnação, essa impugnação há de vir fundamentada. Acho que é dever nosso enquanto profissionais do direito diferenciar uma impugnação de um ato meramente emulativo ou procrastinatório. E como vamos enfrentar o procurador do estado ou da União quando ele afirmar: “Essa terra é pública porque ela é devoluta, porque ela não tem matrícula”?

Eu teria procedido da seguinte forma, que está sujeita à correição dos senhores. Ao notificar o estado e a União, eu fundamentaria dizendo: “Se é para impugnar, porque a terra é devoluta, então apresente provas de que a terra é devoluta conforme julgados do Superior Tribunal de Justiça. Se essas provas não vierem junto com a impugnação, ou até a intimação, eu vou considerar essa impugnação um ato protelatório”.

Se vier impugnação, eu tomo a decisão que num processo seria um saneador e decido ali: “Considero procrastinatório o ato da União e vou prosseguir com a usucapião”.

Nós temos princípios a seguir, contraditório e ampla defesa sempre, sob pena de nulidade do processo. Por isso eu vou tomar uma decisão interlocutória e novamente notificar o estado e a União: “Eu tomei essa decisão, considere a sua impugnação ato procrastinatório por falta de provas”. Para que isso? Para permitir que União ou estado, eventualmente, entre com uma suscitação de dúvida ou procure o Judiciário para que se possa solucionar essa pendenga.

Como o Poder Judiciário está decidindo unanimemente? O STJ diz que é ônus da União provar. Então, por que não uma ação dessa ser extinta sem julgamento de mérito em razão da impugnação?

A princípio a União não é parte no processo de usucapião, mas isso vai exigir de nós coragem. Se nós atuarmos com uma boa fundamentação, ao chegar no Poder Judiciário estaremos respaldados.

Com toda a dificuldade do Provimento CNJ 65, ele trouxe coisas boas, principalmente ao dizer que é possível usucapião sobre imóveis não matriculados. Isso nos ajuda imensamente. O CNJ nos ajudou naquela ideia fundamental de que a usucapião recai sobre a posse.

Contagem de prazo, impugnação sem prova e impugnação extemporânea

Mas nós temos outros desafios. O art. 216-A do Código



Paulenes Cardoso da Silva

de Processo Civil (CPC) traz prazo, e prazo nós temos que cumprir. Como vamos contar esses prazos? Uma decisão equivocada nossa a respeito de prazo pode levar à nulidade do procedimento. Se fizermos a contagem errada dos prazos, isso pode ferir dois princípios sagrados da Constituição Federal: princípio da ampla defesa e do contraditório. Anulável facilmente. Para mim nem é anulável, feriu esses dois princípios é nulo. Se a pessoa não teve o prazo da lei, não regulamenta a contagem do prazo.

Nós temos que entender que o processo de usucapião é único, seja ele judicial ou extrajudicial. A diferença é quem vai presidir, o juiz ou o registrador de imóveis. A contagem aplicada no Poder Judiciário vai ser a mesma contagem aplicada no extrajudicial, porque nós não temos duas espécies de usucapião, judicial e extrajudicial.

Na minha modesta forma de pensar eu acho que devemos aplicar o CPC, porque o Judiciário vai utilizá-lo. Ou o Judiciário vai utilizar outra fundamentação que não seja o CPC? Eu estou aplicando a contagem do prazo em dias úteis, excluindo-se o primeiro e incluindo o final. E estou indo além. Certifique-se de que decorreu mais de quinze dias, vinte dias, trinta dias, para que a pessoa tenha o mais amplo direito de defesa e depois não vá impugnar as nossas decisões por vício processual. O vício processual é responsabilidade nossa, não é responsabilidade da parte. Ou seja, se nós estamos presidindo o processo e não nos detivermos aos vícios processuais, a responsabilidade é nossa, porque nós

somos profissionais do direito.

Então nas notificações, seja do titular do direito, seja dos confrontantes da União, estado, município, todo prazo em dias úteis é em dobro? E é em dobro para União, estados e municípios?

Eu entendo que esse prazo é simples, porque a lei já diz que é quinze dias, então esse prazo é especial em relação aos prazos do Código de Processo Civil.

E se a União, o estado ou o município ultrapassar o prazo de quinze dias? É peremptório esse prazo?

A impugnação chegou trinta, quarenta ou cinquenta dias depois de decorrido o prazo de quinze dias. Nós não podemos atuar no sentido de prejudicar o poder público, nós não podemos ter apego à forma. Ainda que as impugnações sejam extemporâneas elas devem ser levadas em consideração e examinadas. Independentemente do prazo, nós temos que verificar se está bem fundamentado.

Decisões estão sujeitas a preclusão administrativa

Nossa nota de deferimento está sujeita a preclusão administrativa ou temos a possibilidade de aplicar a Súmula nº 47 do STF, aquela que diz que a Administração pode anular os seus próprios atos quando houver nulidade e rever por oportunidade e conveniência? Podemos aplicar isso?

Por exemplo, eu decido hoje – “defiro a usucapião” – e amanhã chega a manifestação da União, dizendo: “Esse imóvel é terra indígena”. O que fazer? Eu anulo a minha decisão ou ela está sujeita a preclusão administrativa?

Senhores, me parece que nossas decisões estão sujeitas a preclusão administrativa. Decidiu, está decidido. Ou com os juízes seria diferente?

E agora, o que eu faço com essa informação de que a terra é indígena? Nós temos um outro prazo dentro desse procedimento. Se vier uma informação dessa dentro do prazo para análise, você obsta o registro do título. Precluiu, mas o seu título não é registrável. Ele não é apto a ter assento no fólio real, mas a decisão está consumada, porque se não for assim nós traremos insegurança jurídica.

E se chegar após o registro? Está consumado também o registro, só pode ser desconstituído por decisão judicial.

Regularização fundiária de Imóveis Rurais na Lei 13.465/2017

JOSÉ DE ARIMATÉIA BARBOSA

Oficial de Registro de Imóveis de Campo Novo do Parecis (MT). Vice-Presidente do IRIB. Foi Presidente da Anoreg-MT. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais. Pós-Graduado em Direito Público, Civil, Processual Civil e Direito Notarial e Registral. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino (Buenos Aires). Estágio pós-doutoral em Direito de Propriedade Europeu e Latino-americano pela Università Degli Studi di Messina (Itália) e no programa de pós-doutoramento em Direito das Coisas.



38º ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

24 E 25.6.2019 – CUIABÁ/MT

A regularização fundiária representa um dos melhores investimentos do Estado do Mato Grosso para aquecer a economia, gerar empregos, renda e circulação de capitais.

**Origem da Lei 13.465,
cadastro territorial e registro jurídico**

José de Arimatéia Barbosa

Por que é quase impossível regularizar o que está na informalidade? O governo federal desconhece onde estão as terras públicas, as devolutas, as terras de ninguém e aquelas que pertencem a particulares. Isso consta do relatório da CPI da ocupação de terras públicas na Amazônia.

Quando da instalação da comissão que elaborou a Medida Provisória nº 759, lá estávamos a convite do professor Bastiaan Reydon, que nos indicou ao Ministério das Cidades para tratar da parte rural. E para nossa surpresa, a parte rural não estava inserida naquela minuta de debates.

A parte que nos coube foi a regularização rural, ela consta dos sete primeiros artigos da Lei 13.465 e foi inserida ali para justificar a relevância e urgência da MP nº 759, que ainda é objeto de debate no Supremo Tribunal Federal.

Tivemos esse estudo de cooperação técnica para ação de regularização fundiária entre o Incra, o Estado do Mato Grosso, Anoreg, consórcios municipais, o Tribunal de Justiça. Daí o convite que fiz para que aqui estivessem os representantes desses institutos, todos participamos de reuniões diversas e de ações concretas sobre isso.

Vários projetos foram desenvolvidos. Os principais foram Terra Legal, Terra a Limpo, e um trabalho feito com a Universidade de Campinas, liderado pelo professor Bastiaan Reydon, *Fit for Purpose*, um projeto que executamos na cidade de Tangará da Serra e que será objeto de fala do colega Almir Azevedo (RI/Tangará da Serra).

Na época, André Luiz Welter representava o projeto Terra Legal e eu gostaria que ele falasse um pouco sobre o que aconteceu e o que foi realizado no período em que lá esteve.



José de Arimatéia Barbosa

Regularização, segurança jurídica e desenvolvimento socioeconômico

André Luiz Welter

Funcionário Público lotado na FUNAI em Brasília

Eu já estive à frente do programa Terra Legal, no Estado do Mato Grosso, cujo objetivo é regularizar as ocupações legítimas, com prioridade aos pequenos produtores e às comunidades locais, colaborando assim para a governança fundiária das glebas públicas da Amazônia Legal. Nesse período houve uma sinergia muito favorável à regularização fundiária.

Esse ambiente vem acontecendo há algum tempo, depois da Lei 11.952/2009, e aqui no estado houve um esforço conjunto em que a Anoreg sempre se fez presente. Também não podemos esquecer da Federação da Agricultura e Pecuária de Mato Grosso (Famato), nós sempre tivemos aqui no estado esse ambiente pro-

ductivo para pensar as melhores soluções para a regularização fundiária.

O programa Terra Legal não existe mais, infelizmente. Nós temos a política pública de regularização fundiária instituída pela Lei 11.952, e recentemente alterada pela Lei 13.465/2017, e sua regulamentação em 2018. E a última alteração na Lei 11.952 se deu pela Medida Provisória nº 870, que trata da reforma administrativa instituída pelo novo governo e que foi convertida recentemente.

A Lei 13.844/2019 foi sancionada pelo presidente Jair Bolsonaro. Essa lei transfere a competência de executar a política pública de regularização fundiária na Amazônia Legal para o Incra.

Num primeiro momento ficamos pensando que essa concentração da questão fundiária em apenas um órgão fundiário federal talvez ajudasse a avançar em alguns aspectos.

Nosso objetivo é que todos os imóveis estejam re-

gularizados e que se alcance a devida arrecadação, a devida segurança jurídica e o devido desenvolvimento social e econômico.

O governo atual, no governo de transição, recebeu nossa exposição sobre o que o Instituto de Terras do Mato Grosso – Intermat poderia fazer para regularizar as suas terras, e atendeu o nosso clamor.

Seguindo o exemplo da Lei 13.465, art. 84, o estado também editou a sua lei ampliando de 1500 para 2500 hectares o limite, como previsto na Constituição, para que as regularizações aqui acontecessem.

A lei federal permitiu que se fizesse a venda e a regularização independentemente de manifestação da Assembleia Legislativa, ou seja, sem licitação, que era a causa de muitos problemas e demora na execução daquela tarefa.

No Estado do Mato Grosso nós temos 9 milhões de hectares de glebas públicas federais, são 542 glebas públicas federais.

Antes da Lei 11.952/2009 foram emitidos 22 mil títulos, estima-se que menos da metade estejam com suas cláusulas resolutivas baixadas. Existe um bom montante de dinheiro a ser arrecadado com a quitação desses títulos. E o que é trágico nisso é que um dos primeiros titulados em 2009, em Nova Ubiratã, que teoricamente poderia estar baixando a sua cláusula hoje, sequer consegue tirar o boleto para pagar o seu título.

Então precisamos realmente trabalhar por maior investimento na regularização fundiária, porque isso traria grande desenvolvimento social e econômico.

Programa Terra a Limpo no Mato Grosso

Elder Jacarandá

Ex-Procurador do Instituto de Terras
do Mato Grosso (Intermat)

Vamos mostrar o que o Instituto de Terras do Mato Grosso – Intermat está desenvolvendo. O programa Terra a Limpo é um dinheiro do Fundo Amazônia. São R\$ 72,9 milhões para o Incra e Intermat.

Dentro do Intermat nós temos 125 assentamentos. O programa Terra a Limpo vai contemplar 66 somente no âmbito da Amazônia Legal. E do projeto de 557,

tirando 66, o restante é do Incra. Essa verba vem para reestruturar os dois órgãos com computadores, veículos e contratação de serviços.

O Intermat agradece, porque nossa dificuldade é muito grande. Somente aqui em Cuiabá são 25 mil terrenos. Não temos condições, o Terra a Limpo é uma das tratativas e um grande ganho.

Desde 2019, o Programa Terra a Limpo vem contribuindo com a estruturação do Intermat. Foi investido quase um milhão de reais com reforma do prédio que abriga a autarquia. Foram adequadas as estruturas físicas que abrigam o acervo fundiário. Foram adquiridos novos equipamentos de informática e contratação de serviços de georreferenciamento para assentamentos nos municípios de Rosário Oeste e Colniza, que estão em fase de finalização dos processos de regularização de aproximadamente 400 títulos.

Desde 2018, foram emitidos 7.138 títulos somente no Bioma Amazônia, que é de abrangência do Programa Terra a Limpo. Sendo 6.251 títulos pelo Incra e 887 pelo Intermat. Também foram disponibilizados ao Incra, mediante Termo de Cooperação Técnica, dez servidores para auxiliar os trabalhos naquela autarquia.

Há ainda a parceria entre o Programa Global REDD *Early Movers* (REM) e o Terra a Limpo assegurando recursos para diárias e combustíveis usados nos veículos locados com os recursos do Terra a Limpo. Somente no Incra, em 2022, isso permitiu viagens para a fiscalização de georreferenciamento, visitas ocupacionais em dezenove municípios e mais de 30 assentamentos com 1325 famílias, e potencial de titulação de 756 parcelas.

Com isso, a parceria com os Registros de Imóveis é de suma importância para que os títulos emitidos sejam entregues registrados, política adotada pelo Intermat, desde 2017, e agora também pelo Incra.

Registro e cadastro rural

José de Arimatéia Barbosa

A falta de um cadastro nacional talvez seja a causa de todos os nossos males.

Na agenda de todos os encontros do Sinter na América Latina e no mundo de modo geral, as palavras cadastro e registro estão sempre associadas. É

um caminho sem volta.

No congresso de Cartagena se concluiu que Cadas- tro e Registro fundiário são instituições que prestam importantes serviços à sociedade no âmbito das suas respectivas funções e propósitos determinados pelas legislações nacionais.

A fim de facilitar a coordenação das duas instituições recomenda-se ter, para cada imóvel ou parcela, o iden- tificador único. Isso é discutível no Brasil. É aconselhá- vel a coordenação entre Registro e Cadastro para evitar situações de sobreposição ou duplicidade de registro.

A ministra Cármen Lúcia, na Ação Cível Originária nº 1831, Estado do Piauí, proferiu decisão determinan- do que se fizesse perícia em uma situação que data de 1880. Em 1920, sob mediação do presidente Epitácio Pessoa, foi firmado um acordo arbitral, mas até hoje continua o impasse.

Há algumas cidades entre Piauí e Ceará que não se sabe a qual estado pertencem. Isso dificulta a apuração de crimes, porque o local do crime é onde deve ser instaurado o inquérito policial, bem como a arrecadação de tributos como ITCD e ITBI. Essa situação perdura até hoje.

Foi determinada, então, a perícia, e parece que vai chegar ao final agora com essa decisão da ministra Cármen Lúcia. Isso para demonstrar a importância do cadastro territorial quando se fala também em regis- tro jurídico.

Minha cidade, Campo Novo do Parecis, tem 709 matrículas rurais, 465 já com a certificação averbada, 126 áreas sem averbação e 14% ainda não certificadas. E já localizamos as áreas de posse, que poderão ser objeto de usucapião. Uma reserva indígena representa um terço do estado.

O colega Almir José Azevedo preparou um mapa. Ele pode explicar o que nós buscamos com isso, que é a questão do banco de dados que cada município deve ter para que saiba o que realmente está localizado na- quele município.

Mapeamento e confrontação com dados do Intermat facilita análise do georreferenciamento

Almir José Azevedo

Oficial de Registro de Imóveis de Poconé (MT)

O que nós fizemos em Tangará da Serra e Cam- po Novo do Parecis foi um despertar, um olhar diferente, buscando entender as leis, o melhor caminho para continuarmos os trabalhos nos cartórios em conjunto com o Judiciário.

Nós fizemos esse trabalho em razão da dificuldade de fazer análise dos processos de georreferenciamento.

Resolvemos fazer um cadastro, mapear o município. Onde está cada propriedade rural? Que tamanho ela tem? Qual é o número da sua matrícula? Quem é o pro- prietário? Onde está localizado? E confrontamos tudo isso com a base de dados do Instituto de Terras do Mato Grosso – Intermat. Fizemos restituição cartográfica dos títulos primitivos e de cada gleba, mapeamos tudo.

A coisa ficou tão boa que hoje um processo de ge- orreferenciamento demora mais ou menos quarenta minutos para ser analisado com total segurança técnica e jurídica, bem simples mesmo.

Essa é uma ferramenta poderosa para os cartórios, Campo Novo do Parecis já aderiu, bem como Diamanti- no e Nova Mutum, municípios grandes no nosso estado.

A coisa ficou tão simples para fazer as análises que o projeto apresentado aqui, no vídeo, foi a regularização de uma área de posse de aproximadamente 803 hecta- res, 60 imóveis, tendo o maior 60 hectares e o menor 6 hectares. São chácaras e sítios bem pequenos, uma área consolidada há mais de 40 anos, posse mansa e pacífica, contíguo um imóvel com o outro.

A Lei 13.465/2017 foi sancionada em julho, come- çamos o trabalho em outubro e em fevereiro do ano seguinte as atas notariais já estavam todas prontas com levantamento de campo, tudo feito pelo cartório. Levan- tamento de campo, análise técnica da cadeia dominial, notificação dos confrontantes, enfim, estava tudo pronto.

Será que o caminho é sempre buscar novas leis? Será que uma nova lei ou uma instrução normativa vai re- solver o problema? Será que o caminho é só esse de novos dispositivos legais? Ou será que já não passou da hora de termos uma visão multifocal e aderirmos a novas tecnologias?

Quando falamos em cadastro, em saber onde está a porção de terra de cada pessoa, da sua comarca, nós temos que usar geotecnologia, geoprocessamento, que hoje está muito avançado. Temos imagens de satélite, aplicativos, até aplicativos gratuitos.

Os cartórios têm que aderir a novas tecnologias, bus- car um novo ponto de vista, resolver problemas não

com novos dispositivos de leis, mas com outro olhar, um olhar diferente e reflexivo.

Regularização fundiária de imóvel rural

José de Arimatéia Barbosa

Quando falamos em regularização fundiária no que tange ao imóvel rural, o correto é regularização dominial, porque todos aqueles requisitos da Reurb para o imóvel urbano não precisam ser aplicados quando se busca a regularização dominial.

O G-9, que estamos fortalecendo através da Anoreg, temos uma agenda comum. E o G-4, os quatro estados do Centro-Oeste, objetivando termos voz, porque às vezes quando damos um exemplo da regularização e da reforma agrária implantada perfeitamente pelo exército, em Rondônia, as pessoas não acreditam. Milimetricamente temos lá as áreas rurais, assim como temos nas áreas urbanas.

Ninguém vive na União ou nos estados, todos vivemos nos municípios. Essa frase é do André Franco Montoro e está gravada numa placa no Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal, dentro do *campus* da Universidade de São Paulo.

Regularização fundiária de assentamentos rurais

Bruno Becker

Oficial de Registro de Imóveis de Nova Ubiratã (MT)

Nós gostaríamos de salientar que regularização fundiária – e eu vou tratar especificamente da regularização fundiária de assentamentos rurais – é o melhor investimento que o Estado do Mato Grosso, seus municípios e os cartórios podem implantar para aquecer a economia, gerar emprego, renda e circulação de capitais. É preciso investir na agricultura familiar e na regularização fundiária do pequeno.

E quando falo em investimento eu faço um paradigma com os nossos produtores, que vieram colonizar o estado nas décadas de 1980/1990, com soja e milho. Naquela época se pensava em plantar, hoje se colhe muito.

O Mato Grosso é um dos maiores produtores de

grãos do mundo e é nisso que temos que pensar quando tratamos de regularização fundiária.

Nós temos que plantar regularização fundiária, para que a sociedade colha num futuro próximo. Precisamos apenas de organização, de união entre as instituições para que a regularização fundiária aconteça.

No que diz respeito aos assentamentos rurais com pequenos números, eu vou demonstrar que se trata de excelente investimento para o estado, para o município e para os cartórios.

Inicialmente é bom lembrar que, de acordo com a legislação, a regularização fundiária de assentamentos rurais do Incra é gratuita. O registro é gratuito por se tratar de regularização fundiária de interesse social, muitas vezes implementada pela desapropriação que o Incra faz, e muitas vezes pela arrecadação de terras devolutas.

Sendo gratuito, alguns cartórios talvez sintam dificuldade de direcionar muito esforço e energia nessa causa, mas a proposta é plantar agora para colher em futuro próximo.

Eu sou o titular do cartório de Registro de Imóveis de Nova Ubiratã. Em 2010, quando iniciamos o trabalho, nós tínhamos um índice de 70% de irregularidade, tanto de imóveis rurais como urbanos, ou seja, uma grande oportunidade de trabalho.

Alguns municípios têm problemas de regularização fundiária do Incra, do Intermap, com relação às glebas públicas federais. E muitos dos municípios têm problemas de regularidade de diversas colonizadoras que ocuparam as terras, dividiram as propriedades e passaram esses domínios por contratos particulares.

No Mato Grosso temos cerca de cem mil propriedades rurais localizadas em assentamentos de reforma agrária: cerca de 430 assentamentos do Incra e aproximadamente 126 assentamentos do Intermap; 100 mil propriedades rurais abaixo de 100 hectares, o que representa 100 mil produtores familiares. Tudo isso representa cerca de 300 mil pessoas que ocupam esses lotes esperando uma oportunidade para trabalhar, para investir e para gerar emprego e renda nas suas comunidades.

Trezentas mil pessoas não é nada mais, nada menos que um município quase do tamanho de Rondonópolis. Se fizermos uma progressão dos empregos indiretos que a agricultura familiar gera vamos ter duas Ron-

donópolis somente trabalhando em áreas pequenas da agricultura familiar no Estado do Mato Grosso. E multiplicando 100 mil famílias recebendo uma renda não inferior a sete salários mínimos, decorrentes de uma produção organizada, com certeza o Mato Grosso vai alcançar outra realidade econômica.

A agricultura familiar é um grande investimento para o estado. E o início desse investimento é realizado mediante a entrega de títulos gratuitos para a reforma agrária, esse é o maior investimento que o estado pode fazer.

Após a entrega dos títulos começa o desenvolvimento da cadeia produtiva e da cadeia econômica. O produtor vai ao banco, tem acesso a crédito, investe, contrata mão de obra.

Hoje nós temos um acordo de cooperação técnica no estado, firmado em 7 de agosto de 2017. É um acordo coletivo de cooperação técnica, assinado pelo Incra, pelo Intermap, pelo Tribunal de Justiça por meio da Corregedoria Geral da Justiça, pela Anoreg, pela Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários – SEAF, todos os agentes econômicos que trabalham em prol da regularização fundiária.

Também assinou o acordo coletivo de cooperação técnica a Associação dos Municípios Mato-Grossenses – AMM, representando todos os municípios do estado e também os consórcios intermunicipais, representando os municípios de cada região.

Em decorrência da assinatura desse acordo de cooperação técnica, e da representação trazida pela AMM e pelos consórcios intermunicipais, os municípios passam a ser agentes operadores da regularização fundiária rural do Estado do Mato Grosso. Qualquer município do estado pode aderir a esse acordo coletivo de cooperação técnica, contribuindo com o estado, contribuindo com o Incra, para que a regularização fundiária se torne realidade.

Hoje a demanda de regularização fundiária é muito grande. Se os municípios não assumirem uma conduta proativa para fazer a regularização fundiária acontecer, nós vamos esperar 50 anos e não vai ter acontecido.

Legislação existe, normativa existe, flexibilidade existe, mas infelizmente hoje o país não passa por uma situação econômica muito vantajosa e a estrutura para conduzir todos os trâmites da regularização fundiária é pequena em face da demanda existente.



Renato Goes (advogado), Elder Jacarandá, Almir José Azevedo, José de Arimatéia

Hoje o índice de regularidade nos assentamentos rurais do Incra, por exemplo, não passa de 7% de lotes da reforma agrária.

Então nós temos mais de 90% dos lotes da reforma agrária ainda pendentes de titulação no Estado do Mato Grosso. É uma demanda muito grande e a única forma de implementar isso tudo é através da participação dos municípios.

Utilizando esse acordo de cooperação técnica, o município pode participar de cada etapa da regularização, pode se mobilizar junto com a comunidade dos produtores, com os cartórios, com o Ministério Público, com o Judiciário representado pelas comissões municipais de assuntos fundiários, e elaborar o georreferenciamento

Conferência dos Oficiais de Registro de Imóveis

4 e 25 de junho de 2019 | Cuiabá | MT



Barbosa, Marcos Alberto Pereira dos Santos e Bruno Becker.

dos assentamentos rurais.

Uma grande parte desse trabalho de georreferenciamento vai ser realizado dentro do programa Terra a Limpo que o Estado do Mato Grosso, em parceria com o Incra, assinou junto ao BNDES. Serão destinados R\$ 72,9 milhões para a regularização fundiária do Mato Grosso, o primeiro estado do Brasil que conseguiu recursos do Fundo da Amazônia para investir em regularização fundiária. Esses dados são importantes para demonstrar que a regularização fundiária vai ser possível.

Dentro do acordo de cooperação técnica também existe a possibilidade de os municípios cederem servidores públicos aos órgãos fundiários para trabalhar

no operacional interno dos trabalhos.

Através dos municípios é possível contratar todos os servidores públicos de que Intermat e Incra precisam para auxiliar o trabalho de condução dos processos administrativos que estão sendo realizados.

Há uns dois anos Nova Ubiratã tem uma servidora pública contratada trabalhando dentro do Incra, amparada nesse acordo de cooperação técnica, cujo fundamento são os artigos 6º, 7º e 8º do Estatuto da Terra. O Estatuto da Terra traz essa permissão de que os estados, os municípios e a União podem unir esforços para implementar ações relacionadas à regularização fundiária.

Essas alternativas hoje disponíveis no estado devem

ser usadas. Precisamos nos articular enquanto municípios para realmente fazer a regularização fundiária acontecer.

Vocês vão perceber um ganho muito grande para os municípios com toda essa capitalização de recursos operada a partir do momento que o proprietário recebe o seu título de propriedade. O investimento na propriedade é imediato, gerando emprego, renda e mão de obra assalariada.

Regularização fundiária na Amazônia Legal

Marcos Alberto Pereira dos Santos

Oficial de Registro de Imóveis em Belém (PA)

Eu sou Oficial de Registro de Imóveis no Estado do Pará, uma região eminentemente rural. Assim como no Mato Grosso, nós temos muitos desafios.

O governo federal editou a Lei 11.952/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal. Trata-se do marco legal da regularização fundiária.

Apenas 4% da Amazônia Legal estava regularizada, sendo que a região amazônica, representa 61% do território nacional. Se todo o Brasil estivesse regularizado, ainda assim nem metade do Brasil estaria, porque a Amazônia representa 61% do nosso território.

O que eu pude perceber é que sempre houve instrumentos legislativos para se ultimar a regularização, mas esse nunca foi o desejo efetivo do governo. Felizmente, em 2009, passou-se a pensar na regularização rural e na regularização urbana.

Depois da Lei 11.952, nós tivemos a edição da Lei Minha Casa, Minha Vida, que tratou da Reurb (Regularização Fundiária Urbana). Na época não tinha esse nome, mas teve início esse movimento de regularização.

No entanto, o procedimento não tem sido efetivo da forma que gostaríamos. Por que será? Recentemente, a Lei 11.952/2009 foi alterada pela Lei 13.465. Houve alteração de alguns pontos, mas a essência da lei continua a mesma de quando o governo federal do PT editou a lei.

A ideia do programa Terra Legal era ultimar a regularização. Houve grande investimento, mas os resultados não foram satisfatórios. Na minha visão, ainda não

se conseguiu chegar ao número desejado.

A estimativa do governo federal é de que pelo menos 300 mil propriedades fossem regularizadas. É preciso estabelecer que existem as ocupações. Os clientes da reforma agrária não estão abrangidos na regularização fundiária da Amazônia Legal. Existem as áreas que eram de assentamento e as áreas que eram administradas pela União, que faz parte do programa.

Segundo o governo federal, 300 mil propriedades deveriam ser regularizadas. Até 2018, apenas 28 mil foram regularizadas aqui no Mato Grosso. E nesse período foram 550 títulos entregues.

O número é pequeno para a dimensão da demanda que se tem. O principal problema não é de legislação nem de instrumentos normativos, até porque a lei simplificou bastante o procedimento, trouxe segurança jurídica.

Nas discussões do projeto se dizia que a lei poderia facilitar a grilagem, e na verdade isso não aconteceu, muito pelo contrário. A lei é louvável no aspecto de trazer uma compensação, ou seja, uma imposição aos proprietários. Por quê?

Após um fato social, com ou sem lei, há uma ocupação efetiva. A lei trouxe segurança jurídica para a situação, que até então era de insegurança, de incerteza. Segundo o próprio governo, onde houve a titulação houve também uma significativa diminuição no desmatamento, e uma diminuição em alguns outros indicadores sociais, como trabalho escravo e invasões de terra.

A lei se mostrou vantajosa, até porque o possuidor recebe o título com algumas obrigações, com cláusulas resolutivas, além de pagar por esse imóvel. Em geral são valores que hoje variam entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta. Há o ingresso de dinheiro para a União e o titular tem que cumprir a função social do imóvel. Não pode ter trabalho escravo, não pode ter nenhum dano ambiental, tem que respeitar a função social da propriedade no que diz respeito ao uso do imóvel.

No entanto, embora o governo tenha se preocupado com a regularização, há alguns gargalos e o maior é o financeiro. É muito caro fazer regularização, o custo é bastante elevado e não é prioridade do governo.

A minha proposta é que os registradores assumam a vanguarda nesse processo de regularização. É o que eu tenho feito na minha comarca.

E de que forma podemos fazer isso?

O art. 10 da lei e o art. 41 do decreto que a regulamentação admitem que seja possível firmar convênios de cooperação técnica de vários agentes com a União, para fins de se ultimar a regularização, como já acontece aqui no Mato Grosso.

De que forma os cartórios poderiam participar desse processo?

Uma observação, a gratuidade se dá tão somente para os imóveis da reforma agrária, da Lei 11.952, da lei do programa Terra Legal. Não há previsão de gratuidade, pelo menos no Estado do Pará não há nenhuma espécie de isenção de emolumentos.

Como se daria essa parceria? Nós temos feito isso nos imóveis urbanos, mas também estamos na iminência de fazer nos rurais. O cartório tem custeado toda a regularização fundiária. Nós fazemos os levantamentos técnicos, fazemos um diagnóstico da situação jurídica daquela parte específica, fazemos um termo de cooperação com o município e fazemos a parte técnica, para que realmente aconteça a regularização fundiária.

No que diz respeito à regularização rural, nós detectamos que também há necessidade dessa cooperação para que ela aconteça. E juntamente com associações, com grupos específicos, nós temos dado todo o suporte jurídico e técnico para que aconteça, e o resultado tem sido vantajoso.

Com a intervenção do registrador é possível que esse processo aconteça. A lei é um instrumento importante e veio para revolucionar, porque vai trazer segurança jurídica para a nossa região, além de grandes retornos para a atividade.

É gratificante ver o resultado quando acontece a regularização. Há um aumento significativo na arrecadação da serventia, valorização dos imóveis, e principalmente um ganho social muito grande. Nós passamos a ser parceiros interessantes da comunidade, do poder público e o cartório tem tido um papel relevante também no processo de pacificação social.

Toda a sociedade tem a ganhar. O meu desejo é que a regularização possa evoluir e que nós possamos contribuir mais com esse processo.

Ratificação de títulos de imóveis rurais na faixa de fronteira – exame de casos

ROSANGELA POLONI

Oficial de Registro de Imóveis em Porto Esperidião (MT)



38º ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

24 E 25.6.2019 – CUIABÁ/MT

“A questão é que vemos o proprietário com insegurança jurídica, sem poder concretizar e averbar na matrícula. Na faixa de fronteira, aquela averbação dizendo “ratificado” significa a viabilidade econômica da região. É aquela chancela que falta para a chave virar. E nós estamos com a chancela na mão, espero não estar sozinha.”

Nós vamos abordar a recente Lei 13.178/2015, que trata da regularização do domínio dos imóveis que foram titulados a *non domino* ou com desobediência a alguns requisitos legais na faixa de fronteira.

Eu vou trazer a vocês uma experiência prática com relação aos pontos que chamam atenção no dia a dia da atividade na faixa de fronteira e a aplicação do novo texto normativo.

Eu dividi a minha fala em três tópicos: primeiro, um breve histórico para uma compreensão da legislação da faixa de fronteira; depois, uma abordagem sobre o que nós temos de novidades com a edição da Lei 13.178/2015; e por fim, como têm sido a realidade documental apresentada nas serventias.

O que é e para que serve a faixa de fronteira

A faixa de fronteira é uma linha imaginária, que atualmente vai de zero a 150 km, paralelamente à linha divisória de todo o território nacional.

Existe um projeto que pretende modificar essa extensão, tendo em conta as limitações dominiais que ob-

jetivam o controle da propriedade e sua exploração na faixa de fronteira e suas implicações, como autorização do Conselho de Defesa Nacional, para aquisição por pessoas estrangeiras de qualquer imóvel situado nessa faixa. A justificativa para essa alteração para menor é que a existência das limitações traz complicações econômicas e entraves ao desenvolvimento da região.

A legislação da faixa de fronteira estabelece que os imóveis ali situados, por expressa disposição constitucional, são imóveis que pertencem originariamente à União. A União outorgou aos estados o direito de titular imóveis situados na faixa de fronteira em determinadas condições e em determinadas épocas.

Para que serve a faixa de fronteira? Primeiro, para materializar um objetivo antigo que se tinha de exteriorização do Estado brasileiro, considerando que o Brasil faz fronteira com praticamente todos os países da América do Sul, exceto dois. E, ainda, para especificar uma dominialidade pública, se houver algum questionamento.

Criar a faixa, ter um abraço legal para a propriedade pública nessa região, representa um sistema protetivo e serve para eleger áreas essenciais para determinadas

atuações que envolvem questões de segurança nacional.

Essas limitações da faixa de fronteira sofreram ao longo do tempo diversas alterações. A faixa de fronteira já foi maior, já foi menor e voltou a ser maior. E ao longo do tempo as legislações variaram.

Hoje abrange onze estados membros e a população atingida é significativa.

Muitos registradores pensam não estar na faixa de fronteira, e na verdade estão, pois o limite é uma linha imaginária de 150 Km que circunda o limite territorial do país.

Eu mesma já recebi títulos que tinham sido registrados em outras comarcas, equivocadamente, sem prévia autorização do Conselho de Defesa Nacional, que implicavam aquisição de imóvel rural por pessoa jurídica estrangeira, ou com grande participação estrangeira. O meu município está totalmente na faixa de fronteira, mas nós temos vários municípios parcialmente pela faixa.

Nós temos 541 milhões de hectares nessa faixa, uma área muito significativa. Somente o Estado do Mato Grosso tem cerca de 90 milhões de hectares na faixa de fronteira.

Hoje a faixa de fronteira equivale a 6% do território nacional, envolvendo quase 600 municípios e uma população de 11 milhões de pessoas na região.

Eu trago esses dados para demonstrar a importância do tema, porque ele atinge uma parcela significativa das propriedades. Trata-se de um assunto polêmico, porque as áreas de faixa de fronteira não ratificadas, ou seja, aquelas em que não há oposição do Estado com relação a uma validação – um carimbo do tipo “a titulação é originariamente válida” – são imóveis com grande insegurança jurídica e sujeitos a arrecadação ou não indenização em caso de desapropriação pelo ente público federal.

Nós tratamos desse tema num encontro da Anoreg/MT. Na plateia havia alguns advogados que atendiam interesses contratados por multinacionais e queriam saber das novidades a respeito da aplicação da lei, para definirem estratégias de investimento, se as empresas realizariam ou não investimentos nessa região.

No Mato Grosso temos a área dos 25 municípios da faixa de fronteira que ainda têm como atividade econômica principal a pecuária, com total capacidade de solo e condições climáticas e topográficas para a



Rosângela Poloni

grande transição de virar a chave, como dizemos aqui, para a agricultura.

A transição implica um desenvolvimento socioeconômico imensurável, e essa virada de chave ainda não aconteceu em função da insegurança jurídica trazida pela questão da titularidade dessas terras no que se refere ao aspecto dominial da sua origem.

Há mais de um século os juristas discorrem sobre o tema. Nós encontramos vários doutrinadores falando sobre as nulidades ou anulabilidades existentes nesses títulos expedidos originariamente por órgãos que não deveriam tê-los expedido, ou em desacordo com a legislação da época.

No Império, a faixa de fronteira era apenas de dez léguas, o equivalente a 66 km. Era a necessária para manter a segurança nacional.

Na República, a Constituição transferiu o domínio das terras devolutas para os estados, excepcionando a porção indispensável à segurança nacional. E os estados começaram a alienar parte dessas terras a particula-

res, supondo que as referidas áreas integravam seu patrimônio, sem observar que a União reservara para si a porção indispensável para a defesa das fronteiras.

As constituições posteriores – de 1934, 1937 e 1946 (quando a extensão do domínio passou a 100 e depois 150 km) – estabeleceram o domínio perpétuo da União sobre essa faixa.

Na verdade, a distribuição do domínio da faixa de fronteira variou ao longo da história. Num momento a União outorga aos estados o direito de titular as terras devolutas, e em outro momento ela retoma a titularidade desses imóveis ainda não outorgados pelos estados.

A condição da concessão desses títulos na faixa de fronteira era de 100 km, em 1934, e passou a 150 km em 1946. E ainda temos como requisito o consentimento, a prévia aprovação do Conselho de Segurança Nacional (antigo Conselho de Defesa Nacional) nessas outorgas.

Além disso, ao longo do tempo existiu ainda um quantitativo máximo de área que podia ser alienada, variando entre 2,5 mil hectares e 10 mil hectares.

Necessidade de ratificação:

para suprir eventuais nulidades ou anulabilidades

Por que esses pressupostos? Porque os títulos que hoje se ratificam são os títulos que foram outorgados em desobediência a alguma dessas legislações. Ou seja, foram outorgados títulos em áreas que já eram de faixa de fronteira como se não fossem. E foram outorgados sem o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional no tempo e condições que a legislação estipulava sua necessidade. Em resumo, esses títulos foram concedidos pelos Estados sem obediência aos critérios legais da época.

Dessa forma, nós temos duas falhas, inconsistências em dois planos: no plano material, uma vez que os estados alienaram áreas que de acordo com a legislação da época não lhes pertenciam, pois eram de titularidade da União. E no plano formal, os estados alienaram essas áreas desobedecendo formalidades previstas naqueles determinados períodos. Por exemplo, num período havia necessidade de assentimento do Conselho de Segurança Nacional para um limite de área e foi outorgado o título sem esse assentimento. Ou então, naquele dado momento era possível outorgar títulos de 2,5 mil hectares e o estado outorgou títulos de 5 mil hectares.

A necessidade de ratificação é para suprir as eventuais nulidades ou anulabilidades existentes nesse plano material e nesse plano formal pelo estado.

A doutrina discorre sobre as teorias da anulação do ato jurídico e isso passa por pareceres da Procuradoria Geral da União. O mais significativo foi o Parecer nº 49, de 1940, seguido pelo Parecer nº I-191, de 1972 e, finalmente, pelo H485/1987 da Consultoria Geral da República, pareceres esses que ao longo da história, demonstraram divergir o entendimento do Estado brasileiro com relação a eventual anulabilidade ou nulidade sobre os títulos concedidos com essas falhas.

Esses argumentos foram todos superados e hoje, pela legislação, há possibilidade de ratificação imediata daqueles imóveis situados na faixa de fronteira que foram alienados de forma irregular na sua origem, seja irregularidade formal ou irregularidade material.

A Lei 4.947/1966 é a primeira a permitir a ratificação dos títulos emitidos na faixa de fronteira. Ela foi regulamentada pelo Decreto 1.414/1975. Trinta anos depois da edição dessas normas a regulamentação ainda não tinha ocorrido e o poder público estabeleceu um prazo para o requerimento das ratificações através da MP 1.979/1999, reeditada por diversas vezes e convertida na Lei 9.871/1999, que com sucessivas prorrogações foi estendido até dezembro/2003. Ou seja, a ratificação, que no período era realizada pelo Incra, ainda não se concretizou.

Era um procedimento que não chegava ao fim. Há notícias de que no oeste do Paraná havia 40 milhões de processos para serem ratificados pelo Incra, que naquela regional inteira tinha oito funcionários. Essa é a realidade das ratificações. Não é que elas não ocorreram por falta de vontade do proprietário, elas não ocorreram por falta de operabilidade do órgão do Estado para concretizar aquilo que estava na norma e nas resoluções.

As consequências da inexistência da ratificação abrangem: insegurança jurídica, instabilidade social nessas regiões, instabilidade econômica, porque os investimentos não acontecem, porque as cadeias dominiais remetem ao Estado do Mato Grosso ou outros terem titulado em desacordo com a legislação da época. Assim, a análise da cadeia dominial desde a origem, realizada pelo jurídico a serviço dos grandes investidores, conclui pela ausência da ratificação e faz com

que eles optem por outras regiões, que não as nossas.

Nesse contexto surge a Lei nº 13.178/2015, que revogou todas as normas anteriores que dispunham sobre o tema. Resulta de aproximadamente doze anos de tramitação e foi longamente emendada, pensada e discutida. Parece que no final ela mudou de maneira muito significativa, mas a lei está aí. E mais, está aí sem que nós estejamos cumprindo, esse é o foco do tema aqui na nossa discussão.

Lei nº 13.178/2015: ratificação de registros decorrentes de alienações e concessões de terras públicas nas faixas de fronteira

A Lei nº 13.178, que dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira, revogou todas as legislações anteriores e entrou em vigor em dezembro de 2015. Essa data é importante porque a lei inicialmente estabeleceu um prazo. E, nesse prazo de quatro anos, as partes que não providenciarem essa ratificação podem ver as suas terras com retorno da dominialidade à propriedade da União. Também é um prazo importante porque ele dá um marco para que as partes promovam o georreferenciamento daquelas áreas perante o Incra. A norma prevê necessária a protocolização, em dois anos, do georreferenciamento das áreas situadas na faixa de fronteira.

A lei é materializada em três partes: a primeira parte trata das áreas inferiores a 15 módulos; a segunda é das áreas de 15 módulos até 2,5 mil hectares e a terceira se destina às áreas com mais de 2,5 mil hectares.

Para cada uma dessas faixas, a lei estabelece requisitos. No entanto, de certa forma a lei foi omissa ao não estabelecer de maneira objetiva o que deve ser comprovado para se obter a ratificação. Ela não estabelece se a ratificação é de ofício ou não é de ofício, se deve ser requerida ou não deve ser requerida, por quem pode ser requerida e o que esse requerente deve comprovar.

O texto da Lei nº 13.178/2015 veio para simplificar, para resolver o problema secular da ratificação. E seu primeiro artigo estabelece:

Art. 1º São ratificados pelos efeitos desta Lei os registros imobiliários referentes a imóveis rurais com origem em títulos de alienação ou de concessão de

terras devolutas expedidos pelos Estados em faixa de fronteira, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Registro de Imóveis até a data de publicação desta Lei, desde que a área de cada registro não exceda ao limite de quinze módulos fiscais, exceto os registros imobiliários referentes a imóveis rurais:

- I** - cujo domínio esteja sendo questionado nas esferas administrativa ou judicial por órgão ou entidade da administração federal direta e indireta até a data de publicação da alteração deste inciso;
- II** - que sejam objeto de ações de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária ajuizadas até a data de publicação desta Lei.

Eu entrei em contato com 39 Registros de Imóveis que estão situados em faixas de fronteira no Brasil e que são comarcas de importância econômica significativa. Segundo os registradores ou prepostos, a lei não é clara. Eles dizem que já tiveram proposições no balcão, mas ainda nenhum título apontado e com nota devolutiva. Contudo, para o legislador, são os registradores que estariam travando a operabilidade da lei e eles gostariam de saber por qual razão.

Essa foi a temática de uma pretensa Audiência Pública da qual participei pelo IRIB.

O questionamento seria: o que pode ser ratificado?

O primeiro artigo da lei fala em imóveis com áreas de até 15 módulos. Na minha comarca, por exemplo, o módulo rural é de 80 hectares. Como ratificar? O texto é claro ao dizer que considera a área constante da matrícula atual, com eventuais remembramentos ou desmembramentos. Então nos parece que os 15 módulos são da matrícula hoje, e não de quando ela foi titulada.

A lei excetua da ratificação o imóvel cujo domínio esteja sendo questionado na esfera administrativa, mas não define como se dá a comprovação desse requisito. Qual documento deveria ser exigido pelos registradores a demonstrar que aquele imóvel cuja ratificação está sendo solicitada não tem domínio questionado na esfera administrativa? Certidão de quem? De qual órgão? Incra? Intermat? Do órgão de terras de cada estado? Certidão do Ibama? Certidão da Funai?

A inexistência de questionamento judicial fica superada, podendo ser comprovada com a apresentação das certidões negativas da justiça estadual e federal de

primeiro e segundo graus.

O art. 2º da Lei nº 13.178/2015 trata dos imóveis de 15 módulos fiscais até 2,5 mil hectares¹. Ele só acrescenta ao artigo anterior a necessidade de certificação e prévio georreferenciamento. No mais, mantém os requisitos do art. 1º.

Mas os interessados em obter a ratificação deverão requerer a certificação. O prazo constante do art. 2º e a inércia em realizar a providência no prazo legal possibilitam que a União requeira o domínio.²

Para imóveis acima de 2,5 mil hectares a lei condiciona a ratificação à aprovação do Congresso Nacional, cujo encaminhamento dar-se-á nos termos do regulamento, que ainda não existe.³

Dificuldades para se ratificar: registradores entre a cruz e a espada

Por que a necessidade da ratificação? Porque há necessidade dessa chancela do Estado nos títulos que foram concedidos a *non domino* ou com desobediência aos requisitos legais da época.

As condições estabelecidas pela lei nos colocam diante de duas posições enquanto registradores. Ou nós vamos fazer uma interpretação sistemática da norma com base nas normas anteriores e vamos ratificar, ou nós temos que fomentar a criação de um provimento, por exemplo, que dê essa segurança jurídica para realizarmos a ratificação.

Há um projeto de lei pedindo a prorrogação do prazo porque se observa que a lei não está sendo cumprida. Nas razões do PL consta que a área da faixa de fronteira é muito extensa; o processo de obtenção das cadeias dominiais no Registro de Imóveis é moroso; há muita dificuldade em se obter o georreferenciamento, além da dificuldade em se obter os documentos que devem

ser apresentados, por isso não se está operando a ratificação. Então ela delonga o prazo de quatro anos para mais dez. Observa-se que atos simples e rápidos nossos estão nos motivos da proposição legislativa.

Existe uma proposição da Anoreg Mato Grosso, mediante um pedido à Corregedoria Geral da Justiça, no sentido de que a Corregedoria normatize esses pontos obscuros ou omissos da lei, dando segurança e direção aos registradores para a prática do ato. A Corregedoria se manifestou no sentido de não se dar por competente para decidir a respeito da matéria, entendendo que eventual regulamentação necessária deveria vir do CNJ.

Nós temos ainda uma Ação Direta de Inconstitucionalidade. O último andamento, *pasmem*, é de 2016, e depois houve apenas uma troca de relator em 2018. Essa ADI menciona que a lei chancela a transferência de bens de domínio público ao domínio privado sem considerar qualquer compatibilidade com a política agrícola, com os objetivos do Estatuto da Terra, e em descompasso com toda a legislação vigente. Essa é a tônica da proposição de inconstitucionalidade, que também diz que essa ratificação pela lei dá uma chancela sem que se verifique na propriedade o cumprimento de qualquer função social, o que era requisito na outorga primitiva. Além disso, considera que a lei foi falha no sentido de ter como base da ratificação a matrícula e não a realidade de fato, o que consta do registro atual, como diz o art. 1º da lei, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, a matrícula atual.

Nós ficamos entre a cruz e a espada enquanto registradores da faixa de fronteira e ninguém está cumprindo. Eu acredito que muitos registradores têm engavetado os procedimentos por total insegurança daquilo que eles tratam e por não quererem assumir para si essa chancela da ratificação sem uma lei que estabeleça: o que o requerimento deve conter, quais documentos precisam instruir, quais provas anexar, etc...

A expectativa seria de uma norma mais objetiva, mas a pergunta é: podemos esperar que a norma defina o que dela não consta e, sob esse argumento, recusar a averbação de ratificação de áreas de até 15 módulos?

Pelo fato de a lei não ser específica eu posso me esquivar e não praticar o ato, se o pedido vier instruído e, em tese, restarem comprovados os requisitos objetivos da lei?

¹ No Estado do Mato Grosso a Corregedoria Geral de Justiça editou o Provimento 43/2019, que estabeleceu as diretrizes aos Registros Imobiliários para a ratificação dos imóveis rurais com áreas inferiores a 2.500 hectares. O ato está disponível em: http://www.tjmt.jus.br/intranet.arq/downloads/Imprensa/NoticialImprensa/file/27%20-%20Provimento_n_43_2019-CGJ%20faixa%20de%20fronteira.pdf

² O prazo para a realização da certificação e atualização da inscrição do imóvel no Sistema Nacional de Cadastro Rural foi alterado para 10 (dez) anos, pela Lei 14.177/2021.

³ O Parecer nº 00098/2019/DECOR/CGU/AGU, de 12 de novembro de 2019, conclui que a ratificação das grandes propriedades rurais tem como condição o cumprimento da função social da propriedade, conforme índices previstos no art. 9º, §1º, c/c art. 6º da Lei 8.629/93.

Nós precisamos definir uma uniformização nacional de procedimentos, não somente do Estado do Mato Grosso. Essa definição ou orientação deve vir de um estudo por parte do IRIB, de algum órgão que comande nossa atuação ou por meio de um provimento do CNJ, um regulamento ou uma lei complementar. Lembrando que, nas áreas até 15 hectares e de 15 a 2,5 mil hectares, a lei não prevê expressamente que deva existir esse tal regulamento. A lei prevê expressamente apenas regulamento para o encaminhamento ao Congresso Nacional nas áreas de 2,5 mil hectares para cima.

Ou nós ficamos na dependência de uma norma supletiva para suprir essa lacuna ou nós fazemos uma interpretação sistemática e teleológica do texto normativo da própria lei.

Interpretação do texto normativo da Lei nº 13.178/2015

Nessa interpretação eu acho que nós poderíamos considerar prestigiar o esforço legislativo de doze anos até a edição dessa lei.

Quando participamos de audiência pública na Câmara dos Deputados eles tinham uma cartilha da lei, de autoria do deputado federal Sergio Souza, distribuída à população, que mencionava: “Imóveis na faixa de fronteira estão resolvidos, vá ao cartório e ratifique o seu imóvel”. E havia um desenho animado mostrando uma pessoa indo ao cartório e pedindo para ratificar o título. Então o objetivo da lei é esse, e eles nos dizem: “Nós passamos 12 anos trabalhando nisso, está aqui a lei e agora vocês não ratificam”!

Também podemos considerar que nós temos que possibilitar uma solução que dê eficácia à concretização dos objetivos da lei no cumprimento de uma função social da existência do próprio registrador.

E ainda, é possível a interpretação com remissão à legislação supletiva anterior e realizar o exame de como se realizava a comprovação da inexistência de questionamento administrativo quando a ratificação se realizava perante o Incra. Por exemplo: na Lei nº 9.871/1999, ficavam ratificadas de ofício as pequenas propriedades de até quatro módulos, então temos no histórico legislativo um pressuposto de ratificação de ofício. Ou a comprovação da inexistência de questionamento administrativo era previsto e se realizava por



mera declaração da parte, examinando a Instrução Normativa do órgão.

Uma sugestão veio surgindo ao longo dos nossos estudos sobre o tema no Mato Grosso: que essa declaração particular poderia ser substituída, por exemplo, por uma escritura pública de declaração na qual o proprietário declara de forma pública, firme e eficaz que não há nenhum questionamento, até porque se houvesse, ele seria o primeiro a saber.

Outro argumento que poderíamos usar num exemplo prático de ratificação até os 15 módulos: a ratificação pode ser requerida por quem? De ofício não, até pelo princípio da inércia do registrador e pelo fato da lei assim não prever. Quem pode requerer? O proprietário atual ou o interessado? O que tiver interesse jurídico, como nas retificações administrativas? E há necessidade disso? Esse requerimento é um requerimento normal? (A OAB até questiona se o requerimento não teria que ser formulado por advogado.)

Nesse requerimento, o que se deveria instruir/acompanhar?

Indispensável a cadeia dominial até a titulação ori-



ginária pelo ente público ao primeiro particular. Nessa informação está intrínseco o maior requisito para a análise do registrador, que é o período da titulação e o vício.

Na existência de sobreposição ou deslocamento, tudo indica que se possa ratificar, pois a lei prevê que ratificação não produz efeitos sobre o direito que vai prevalecer naquele questionamento da sobreposição.

Precisaríamos definir se esse ato a ser praticado é realmente de averbação. Para mim isso fica muito claro, porque ele não está constituindo direitos, mas está tão somente aplicando a chancela legal do Estado na titulação primitiva.

E nós temos alguns pontos que já nos foram expressos pelo Incra nessa audiência pública e em outras reuniões:

- O entendimento inicial é de que a ratificação seja por matrícula e não por imóvel. Então, que se considere as faixas de área pela apresentação de como está o imóvel na data da publicação da lei e não na época da titulação.

E outros consensos de interpretação:

- Que não há nenhuma necessidade de assentimento do Conselho de Segurança Nacional, nem do Incra, nos imóveis até 2,5 mil hectares.

- Que o objetivo da lei é simplificar, e que até 15 módulos fiscais não há necessidade do georreferenciamento e certificação (é requisito para imóveis de 15 módulos fiscais até 2,5 mil hectares).

- Que os registradores se dedicassem ao estudo dessa matéria para verificar, na titulação primitiva, se aquele título é passível de ratificação. Não são todas as titulações ratificáveis e existem realidades em que, na cadeia dominial, não temos os dados da origem da outorga pelo poder público. E se não existe comprovação da origem, mesmo requerida, a ratificação não é possível, salvo se houver uma cadeia dominial inversa, partindo do acervo do órgão titulante e da certidão do primeiro registro do título, em direção aos registros existentes, até o vácuo da continuidade.

A situação fática é que poucos ou nenhum título estão sendo ratificados, que não se tem notícia de quem tenha praticado esses atos e que há uma cobrança da sociedade, como se os registradores fossem a pedra no meio do caminho e estivessem obstaculizando a eficácia da norma.

O que chega nos nossos balcões são os proprietários que têm áreas de maior vulto econômico, que têm assessoria jurídica, e que estão preocupados com o prazo e com eventuais consequências como a inexistência de indenização em ação de desapropriação, como já aconteceu no nosso estado em algumas comarcas.

Então, a reflexão a ser feita sobre o tema é que há um necessário e urgente posicionamento do Instituto a ser tomado com relação à condução da matéria. Que nós optemos por dar o pontapé inicial na interpretação da lei, se nos sentirmos seguros para a prática dos atos, ou que o Instituto possa pleitear junto ao CNJ a regulamentação ou provocarmos discussão visando obter norma complementar por lei.

A questão é que o proprietário, do outro lado do balcão, continua com insegurança jurídica, sem poder concretizar e opor aquela chancela na matrícula. Na faixa de fronteira, senhores, aquela averbação dizendo “ratificado” significa a viabilidade econômica da região. É aquele quesito que falta para a chave virar. E nós estamos com a chancela na mão, espero não estar sozinha.

Qualificação da representação legal e convencional nos títulos apresentados a registro

DANIEL LAGO RODRIGUES

Oficial de Registro de Imóveis em Taboão da Serra (SP)



38º ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

24 E 25.6.2019 – CUIABÁ/MT

“Eu trouxe aqui aquilo que seria o início de tudo, a ideia de relação jurídica, para que fique claro de partida a diferença entre esses dois tipos de representação. É importante que essa diferença seja muito bem marcada para não trazermos a um instituto aquilo que é ideia exclusiva do outro instituto.”

Qualificação é um tema muito caro a nós, é um tema com o qual todos trabalhamos. A primeira coisa fundamental ao tratar desse tema é distinguir bem uma coisa da outra. Não vamos adentrar todo o mérito da matéria, vamos tratar da representação legal e convencional.

Ao estudar esse tema logo se percebe que há grande diferença entre uma coisa e outra. Há uma distinção muito clara, muito marcada entre a representação legal e a representação convencional.

Eu trouxe aqui aquilo que seria o início de tudo, a ideia de relação jurídica, para que fique claro de partida a diferença entre esses dois tipos de representação. É importante que essa diferença seja muito bem marcada para não trazermos a um instituto aquilo que é ideia exclusiva do outro instituto.

Nós temos polo ativo e polo passivo de uma relação jurídica, as várias posições subjetivas – sejam ativas ou passivas. Nós estamos trazendo aqui o direito subjetivo.

O direito subjetivo tem, no outro polo, o polo que lhe é oposto, ou um complexo de todas as posições passivas. Outro exemplo, nós temos a ideia de poder-

-dever funcional, e no outro polo nós temos um dever de obediência.

São muitas as diferenças entre a representação convencional e a representação legal. São regimes jurídicos distintos, são gêneses distintas. Menezes Cordeiro, por exemplo, aponta tantas distinções que falta pouco para ele dizer que são institutos distintos com o mesmo nome. Quando se vai aos autores alemães não se encontra, dentro da ideia de representação, o que temos aqui como representação legal. Para o negócio jurídico alemão, representação é apenas o que chamamos aqui de convencional, mas nós tratamos isso dentro de uma mesma terminologia. Estamos trazendo isso justamente para marcar essas distinções.

No Brasil, **representação convencional** decorre de um direito subjetivo, direito que é passível de ser exigido; decorre de autorregulamentação das partes. As partes têm plena liberdade e decidem instituir essa forma de representação, que tem caráter negocial e predominância de normas de ordem privada.

Já a representação legal decorre de um poder-dever funcional, que é o plexo de direitos e obrigações, coadunado de normas de ordem pública, e tem sempre um



Daniel Lago Rodrigues

caráter protetivo. Todo poder funcional existe para o interesse de terceiro, e a **representação legal** é prevista em lei, imposta pelo legislador.

Representação convencional e representação legal

Nós vamos trabalhar primeiramente com o conceito de representação convencional dentro dessa ideia de direito subjetivo, de liberdade de autorregulamentação, caráter negocial. Qual seria então a natureza jurídica da representação?

O que é a representação? Estudando os alemães nós vamos entender que uma coisa é a titularidade de um direito ou de uma posição jurídica, outra coisa é a legitimidade que dela decorre. Em outras palavras, quem é dono está legitimado para vender o imóvel,

quem não é dono desse imóvel em específico não está legitimado a dispor dele, conceito básico que não se confunde com capacidade de exercício. A capacidade de exercício é ter aptidão de vender e de comprar por si só, sem nenhum intermediário.

A capacidade de exercício é para a venda de imóveis. A pessoa não tem imóvel nenhum, não está interdita e é maior de idade. Ela tem capacidade de exercício? Sim, mas ela não tem imóvel. Ela tem capacidade, mas ela não está legitimada a vender imóvel nenhum porque ela não é dona de imóvel. Portanto, ela não tem o poder de dispor de imóvel, o poder de exercer direitos relativos a um imóvel, de exercer posições jurídicas que ela não ocupa.

A titularidade traz consigo a ideia de legitimidade. Eu sou titular do direito de propriedade, por exemplo, então eu tenho a legitimação para poder

vender, alugar, ceder etc.

Portanto, a representação tem sua natureza jurídica ligada à legitimidade.

Representação é a outorga de legitimidade para o exercício de um poder inerente à titularidade, podendo, a depender do caso, ter poderes até para dispor da própria titularidade.

A legitimidade, em regra, é plena. Mas ela pode ser ausente, porém suprável; ela pode ser ausente, porém insuprável. Nós trabalhamos muito com essa ideia do negativo, quando se tira a legitimidade de alguém, como no caso da ordem de indisponibilidade. Em princípio, a legitimidade é um segundo controle para se aferir a validade do negócio jurídico.

Você exerce controle sobre a capacidade e sobre a legitimidade. A ideia de legitimação é justamente a aferição da existência ou não de legitimidade. Eu tenho a titularidade e, conexas à essa titularidade, eu tenho a legitimidade de exercer os direitos que a titularidade me atribui.

Toda titularidade tem junto de si a legitimidade. Titularidade, aqui em sentido amplo, de qualquer posição de uma dada relação jurídica. E vamos trabalhar com a ideia de propriedade.

Ato de disposição do domínio

Eu tenho a titularidade do imóvel que estava conexa com a legitimidade para dispor do imóvel, por exemplo. E eu vendo o imóvel. Ao vender esse imóvel, eu passo a legitimidade – o poder de exercer aquela propriedade – para o próximo adquirente.

Se eu faço uma segunda venda – embora seja até registrável, se chegar antes da primeira – eu sou um estelionatário, porque eu estou agindo sobre uma legitimidade que eu já não tenho mais. Ao fazer um ato de alienação eu destaco a minha legitimidade, eu fico sem ela, a ponto de não poder vender uma segunda vez o imóvel.

Na representação, voltemos ao mesmo exemplo. Eu sou o titular de um bem, portanto estou legitimado a vendê-lo. Independentemente de capacidade etc., eu tenho essa legitimidade. Agora eu não quero vender. Se eu vender, eu perco a minha legitimidade material. Eu posso até ficar com a legitimidade formal que o registro vai ostentar, mas eu vou perder a legitimidade

material. Mas aqui não, aqui nós estamos falando do ato de outorga de poderes.

O ato de se fazer uma carta de empoderamento é o que nós conhecemos, dentro da ideia de representação convencional, como procuração.

Então eu vou praticar um ato de outorga de poderes. Mas agora, como eu estou outorgando poderes, e não dispondo do imóvel, eu não vou destacar a minha legitimidade material da minha titularidade. Eu vou decalcar a minha legitimidade, ou seja, vou fazer uma cópia da minha legitimidade e vou entregar para quem? Para o empoderado, para aquele que é o meu representante com essa legitimidade. Ele vai poder praticar os atos em meu nome, mas ele, representante, não é titular.

Ao transferir a legitimidade, ao empoderar o representante – aqui a legitimidade é sinônimo de poderes – eu não estou transferindo a titularidade. Ele vai exercer essa legitimidade para fazer, em meu nome, “x”, “y”, “z” (os poderes que eu estou dando a ele). Mas ele não adquire a titularidade, a titularidade continua sendo minha.

Então, ao praticar um ato de outorga de poderes eu mantenho a minha legitimidade e decalco total ou parte dessa legitimidade para um terceiro, para que ele pratique os atos que eu estou autorizando. Eu empodero, eu dou legitimidade a ele e mantenho a minha legitimidade original.

A partir daí, nós temos a ideia de abstração entre os poderes e o negócio base. Eu faço um negócio com esse meu empoderado, com esse meu procurador. Ou seja, eu dou procuração a ele a partir de uma necessidade, a partir de um acordo, a partir de um contrato. Eu faço um negócio base, um negócio subjacente que está por trás de tudo e de modo conexo, e faço um ato de empoderamento. Esse instrumento de empoderamento é a procuração, que vai ser abstrata em relação ao negócio base.

Então eu saco poderes desse negócio subjacente para entregar a esse empoderado, meu procurador. Eu crio um instrumento à parte. Eu entrego a ele esses poderes, que num novo instrumento não vão se comunicar com o instrumento original, que pode até não existir fisicamente, pode ser um contrato verbal. E seja esse negócio base celebrado de forma verbal ou escrita, o fato é que a procuração vai ser escrita e vai levar consigo

os poderes que foram determinados. Essa abstração foi trabalhada e solidificada em 1866, na Alemanha.

Portanto, eu tenho um negócio base que deu ensejo àquela procuração, àquele ato acoplado, ato acessório, ato preparatório para o ato seguinte, mas acessório daquele negócio base.

O fato de eu ter um descumprimento do negócio base, não macula o negócio que o procurador vai fazer e isso vai ficar no nível obrigacional. Quando o procurador ostenta o instrumento procuratório, aqueles poderes é que vão valer. E se a pessoa estiver empoderada e usar dos poderes de modo diverso daquilo que o negócio subjacente reza, isso é um problema entre eu e ela, que a empoderei, e não entre o registrador e o terceiro adquirente.

Procuração e mandato: podem andar juntos, mas são distintos

Vamos agora destacar a ideia de procuração e mandato. São institutos diversos que na maioria das vezes andam juntos, mas que não são a mesma coisa.

Eu posso ter representação não apenas por mandato, a doutrina aponta também o contrato de comissão, que não nos interessa.

Há outros que tratam da agência e representação, contrato de representação, mas aqui vamos ficar com o mandato que é o principal.

O fato é que o Código Civil reza que a procuração é instrumento do mandato. Significa que são duas coisas distintas: procuração e mandato.

A procuração é um instrumento do mandato? Claro que é, mas não é só do mandato. A procuração pode ser instrumento de várias outras contratações. A que nos interessa primeiramente é a ideia de nunciatura ou nunciação.

A diferença entre mandato e nunciação é que o mandato tem efetiva representação. O representante tem legitimidade e vai agir em meu nome, ele age na representação. O procurador age com aqueles poderes, ele age por si, porém em meu nome. O procurador age segundo as instruções que eu dei, mas é ele que vai decidir, é ele que vai fazer em meu nome.

Na nunciatura ou nunciação isso não acontece. Eu não deixo espaço para que o procurador pinte o quadro, eu já dou o quadro pintado para ele entregar ao

destinatário final.

Na representação, eu digo: “Olha, você vai pintar o quadro assim, assim, assado”, mas quem pinta é ele representante, é ele procurador.

Na nunciação, eu não entrego a ele uma tela em branco, eu entrego uma tela já pintada por mim. Ou seja, eu regulamento o modo como ele vai entregar a vontade, como ele vai manifestar a vontade em meu nome. Portanto, eu já vou triar o espaço de escolha que um representante teria. Nesse caso não seria um representante, seria um núncio atuando também por procuração.

A procuração pode ser instrumento: 1) do mandato, quando eu tenho um representante que vai agir por si em meu nome; e 2) da nunciatura, quando eu tenho alguém que simplesmente vai ser o portador da minha vontade, um mero mensageiro. É o caso da procuração para casamento, por exemplo. Procuração para casamento não vai permitir que o representante decida a noiva ou o regime de bens. A pessoa é apenas uma portadora.

Então o Código Civil está errado? Está errado ao dizer “mandato para fins de casamento”. Não existe mandato para fins de casamento, mandato para casar, eu vou fazer uma nunciatura para casamento.

A questão é: tanto a nunciatura quanto a representação utilizam como instrumento a procuração.

A preposição é a mesma coisa. Em geral, numa estrutura hierárquica alguns funcionários podem ser empoderados para falar em nome de uma empresa ou de um cartório, por exemplo. Ainda que se utilize o nome de “carta de preposição”, o que se está fazendo é também uma procuração.

Já a apresentação não utiliza a procuração como instrumento, o que é questão dividida para boa parte da doutrina. Pontes de Miranda faz distinção clara entre apresentação e representação.

Apresentação seria o equivalente a representação orgânica, representação aplicada às pessoas jurídicas. Como nesse caso não existe outorga de poderes para um terceiro, não existe outorga de legitimidade para um terceiro praticar em nome da pessoa jurídica. O que existe é a pessoa jurídica, pelos seus órgãos, praticando um ato. Para Pontes de Miranda seria apresentação e não representação, nós vamos tratar disso adiante.

E ainda, agência fiduciária não utiliza a procuração como instrumento. Temos aqui um instituo parecido,

mas que não é representação. Por exemplo, na hipótese de propriedade fiduciária com escopo de administração existe a figura do agente fiduciário.

O agente fiduciário seria o “representante do fundo”. O fundo é despersonalizado, ele precisa de alguém que empreste personalidade a ele. E é isso que faz a Caixa Econômica Federal na condição de agente fiduciário, empresta a sua personalidade para administrar e titularizar os bens do fundo.

Logo, se a titularidade e a legitimidade estão na pessoa do agente fiduciário, isso não é representação. A representação só existe quando eu de calo a legitimidade e entrego para o terceiro, mantendo a titularidade e a legitimidade comigo.

Nesse caso o que existe é a titularização pelo agente fiduciário, uma figura importada com similitudes ao *trust* inglês. O sistema dualista, propriedade.

O fundo de investimentos em crédito imobiliário – consórcio imobiliário – tem a figura do grupo consorciado, porque o consórcio também é despersonalizado. Por isso existe um agente fiduciário, isso não é representação.

Mandato é contrato, procuração é negócio jurídico unilateral

Está mais do que ultrapassada aquela ideia de que contrato é negócio jurídico bilateral porque tem duas partes, e o que tem uma única parte seria um ato jurídico.

Quando a lei não deixa espaço para autorregulamentação, mas apenas para você decidir se quer ou não, isso é ato jurídico *stricto sensu*. Havendo poder de autorregulamentar, isso significa colocar cláusulas, ou seja, a forma como você quer que o negócio jurídico aconteça. E sendo um negócio jurídico, o contrato pode ser unilateral ou bilateral.

Todas as vezes que eu tenho um mandato, eu tenho mandante e mandatário, e existe um acordo de vontade entre eles. Nesse caso não há dúvida de que há um contrato. Mas o mandato, via de regra, é verbal.

Um mandato escrito muito comum é a espécie dele conhecida como contrato de honorários advocatícios, que nada mais é do que um mandato escrito específico para aquela atribuição.

No nosso caso aqui, mandato é um contrato com dois polos convergentes: vontade de um lado, von-

tade do outro.

A procuração é um ato unilateral. É negócio jurídico, porque eu de to as regras, porém unilateral.

Essa diferença entre negócio jurídico unilateral e contrato é fundamental ao tratarmos da questão do mandato em causa própria e da procuração em causa própria, que são coisas distintas.

O regramento geral da representação está nos artigos 115 ao 120 do Código Civil, e as regras de mandato e procuração estão nos artigos 653 e 692. Embora o Código Civil diga que aquela sessão trata apenas de mandato, deveria dizer “do mandato e da procuração”, porque misturou ali os institutos, que de fato são correlatos, mas são duas coisas distintas.

Nós vamos ter que tomar emprestadas as regras do mandato para a procuração, e também enxergar no Código Civil regras que são específicas só para procuração. A forma da procuração nós sabemos que é o princípio da atração das formas, o princípio da acessoriedade formal.

A procuração é um ato preparatório que deve obedecer a forma suficiente para o ato final que se quer praticar. Não é exatamente o ato que foi adotado para o ato final, mas a forma suficiente para o ato final. Imaginem que eu estou num estado que costuma fazer contratos da Caixa Econômica Federal por escritura pública. Eu posso utilizar de uma procuração particular. Por quê? A forma suficiente para um ato do SFH é a forma particular. A opção por escritura pública é um *plus* para aquele ato, mas não necessariamente tem que ser feito pela forma pública. A forma que a procuração tem que ter é aquela exigida para o ato, é aquela suficiente para a validade do ato, e não aquela necessariamente adotada no caso concreto.

Poderes especiais e expressos

Uma coisa a ressaltar é a ideia de poderes especiais e expressos. O Código Civil, no art. 661, vai tratar da hipótese que nos é muito cara, a ideia de alienar e onerar bens imóveis:

Art. 661. O mandato em termos gerais só confere poderes de administração.

§ 1º Para alienar, hipotecar, transigir, ou praticar outros quaisquer atos que exorbitem da administração or-



João Baptista Galhardo, Daniel Lago Rodrigues, Frederico Jorge Vaz de Figueiredo Assad, Naila de Rezende Khuri e George Takeda.

dinária, depende a procuração de poderes especiais e expressos.

§ 2º O poder de transigir não importa o de firmar compromisso.

Uma coisa que nos faz padecer é a questão da finalidade da procuração. Qual é o ato que se quer praticar com aquela procuração?

O que significam poderes expressos e especiais? É preciso dizer de qual poder se trata, especificar onde se vai usar tal poder e para que aquele poder vai ser usado.

Por exemplo, eu quero poderes para representar nos cartórios de todas as especialidades. O poder para representar no Tabelião de Notas dá poder de outorgar uma escritura pública? Não. Então essa questão dos poderes expressos e especiais tem que ser verificada, especialmente quando estamos trabalhando com títulos particulares.

Uma questão interessante, vamos imaginar que um título notarial tenha ali uma pessoa representada por procuração. Qual é o limite da nossa qualificação?

Obviamente que nós não podemos abrir a caixa da fé pública notarial para querer saber o que está ali dentro. Se a escritura é resguardada pela fé pública, e o tabelião disse que lhe foi apresentada uma procuração naqueles termos, não é possível que a qualificação vá revisitar aquilo que já fez o notário e que está respaldado pela fé pública.

Na representação legal, assim como na convencional, eu acredito que o registrador pode e deve qualificar com relação aos elementos extrínsecos da representação. Por exemplo, se numa representação legal há um menor representado apenas pelo pai, e não pela mãe conjuntamente, o registrador pode sim interferir, mas porque isso está expresso na escritura.

Aquilo que está expresso, extrínseco na escritura,



pode ser objeto de qualificação, mas aquilo que é intrínseco não.

Em São Paulo, o Conselho Superior da Magistratura tem várias decisões no sentido de que é necessário que se verifique a existência de poderes expressos e especiais. Não basta apenas o poder, é preciso mencionar para que se vai usar o poder. E se admitiu também que termos genéricos como “poderes para venda de quaisquer bens” ou “para a venda de todos os bens” são admissíveis.

No entanto, termos como “poderes para vender”, “para comprar”, “para alugar”, não são suficientes. É preciso mencionar o que se vai vender, no caso, “quaisquer bens”. Todos os bens ou aquele bem determinado?

No caso específico da doação, além da especificação do bem tem que ter a especificação do donatário. Não pode o procurador escolher quem vai receber aquela doação, uma procuração dessas não pode ser admitida.

Substabelecimento

O substabelecimento deve obedecer a forma suficiente para o ato final que se quer praticar. A procuração é preparatória para um ato final. A forma suficiente, a forma exigida para esse ato final é que se deve respeitar, não só na procuração como também nos posteriores substabelecimentos.

O substabelecimento pode ser permitido expressamente. A procuração pode não mencionar se pode ou se não pode substabelecer, ela pode até proibir. O fato é que a leitura do Código dá a entender que se for substabelecida a procuração, mesmo com poderes expressamente proibitivos, esse substabelecimento ainda persiste. O que muda é o nível de responsabilidade civil a que está sujeito aquele procurador.

Uma coisa que traz muita angústia é a ideia de cruzamento entre os tipos de representação. Pontes de Miranda trata disso claramente, ou seja, quando se tem uma representação legal e se vai fazer uma espécie de substabelecimento por via convencional. Pontes de Miranda nega peremptoriamente essa hipótese e eu confesso que também não gosto, eu não faria.

Por exemplo, você recebe um alvará para venda de um imóvel em nome do interditado ou em nome do menor. Você transfere, substabelece outra pessoa no seu lugar que recebeu um múnus, que recebeu o poder funcional para praticar aquele ato. Nesse caso me parece que não é possível, mas na prática vemos isso frequentemente. A pessoa chega no cartório com alvará, faz a procuração e entrega aqueles poderes que ele recebeu do juiz para que outro pratique o ato. Eu acho isso extremamente arriscado, mas uma situação defensável seria fazermos uma procuração não para instrumentalizar um mandato, mas para instrumentalizar uma nunciatura. O procurador seria somente um portador da vontade. Em tese, isso poderia ser mais defensável, mas eu tenho dificuldade com essa ideia.

Mandato sem representação

No mandato sem representação nós vamos lembrar do negócio jurídico subjacente, que é o negócio de mandato. E nós temos o negócio unilateral, que é o empoderamento, que é a procuração, dois negócios distintos.

Eu posso fazer um único mandato sem fazer a pro-

curação. Nesse caso, o mandante vai praticar o ato por vínculo meramente obrigacional entre nós. Ele vai praticar o ato em seu próprio nome, sendo contratado. Posteriormente ele vai me transferir, é correlato, mas não é essencialmente ligado à ideia de contrato com pessoa a declarar.

Eu posso fazer um mandato sem representação e isso não vai repercutir na qualificação. Eu faço um mandato sem representação, ele compra em nome próprio, coloca uma cláusula com pessoa a declarar e depois eu apareço, isso pode acontecer. Para nós o mandato sem representação não repercute tanto, porque tudo é feito e praticado em nome do mandatário.

Representação sem mandato é quando a representação é praticada sobre poderes inexistentes, seja porque eles extrapolam de plano os poderes outorgados, seja porque os poderes outorgados não mais existem.

Nas hipóteses de extinção vemos que existe a ideia de extinção do mandato e da procuração por mudança de estado. Essa mudança, segundo Menezes Cordeiro e Limão de França, pode ser entendida de forma mais ampla, inclusive do estado de proprietário.

Por exemplo, eu dei poderes para a venda de um imóvel que era meu e você está portando o meu instrumento procuratório. Nesse meio tempo eu vendo o imóvel, o que acontece? O poder de vender aquele imóvel torna-se ineficaz porque aquela legitimidade não mais existe.

A representação pode ser de plano ou pode ser posterior, incidental.

Ratificação de poderes

Quando um contrato particular chega no Registro de Imóveis nós precisamos saber se a procuração é concomitante ao ato que se está praticando ou se ela é posterior. Se ela é posterior, naquele momento não havia sido transferida a legitimidade para que o procurador praticasse o ato. Portanto, o ato foi praticado sem poderes de representação.

Isso acontece muito em contratos bancários, porque às vezes a contratação de um financiamento demora e há um descompasso entre a procuração e o contrato. O contrato saiu antes da procuração. Na verdade, o contrato foi assinado depois, mas a data do contrato é anterior. Por exemplo, o contrato foi feito no dia 20 e

a procuração é do dia 25. Nesse caso nós temos necessariamente que pedir a ratificação de poderes, ou seja, a entrega a *posteriori* da legitimação para dar validade retroativa àquele negócio.

A extinção do mandato se dá pela revogação ou renúncia, pela morte ou interdição, pela mudança do estado, inabilitando o mandante a conferir poderes, ou o mandatário para os exercer pelo término do prazo ou pela conclusão do negócio.

A ideia da procuração é que ela é sempre revogada *ad nutum*. O titular do direito com legitimidade primária pode a qualquer momento dar fim à legitimidade secundária que ele calçou para o procurador. Em regra, ela é revogável mesmo que tenha cláusula expressa contrária, porém paga-se perdas e danos.

Nós temos duas situações, uma coisa é o contrato de mandato vedar a revogação, outra coisa é o instrumento procuratório vedar a revogação.

O instrumento procuratório que veda a revogação é definitivo. Nesse caso nós estamos falando do mandato, também com ciência ao mandatário, a nomeação de novo mandatário. Eu dou nova procuração para praticar aquele mesmo ato posteriormente à primeira procuração, o que significa cassar os poderes transferidos da primeira a partir do momento que o mandatário tomar conhecimento.

Irrevogabilidade da procuração

Se a irrevogabilidade for condição de um negócio bilateral, a procuração não pode ser revogada.

A procuração não pode ser revogada quando está atrelada a um negócio bilateral conexo. Por exemplo, eu faço um negócio para transferir o imóvel no futuro. Eu tenho um contrato de compromisso de compra e venda e eu acoplo uma procuração. Nesse caso eu não posso revogar a procuração, porque se trata de um negócio bilateral que depende dela para ser executado.

Negócios já começados precisam ser terminados, mas isso vai depender do caso concreto. Eu tive um caso em que a pessoa alegou que o negócio estava em andamento, querendo usar a procuração depois de 14 anos da morte da pessoa. Eu entendo que não se extingue procuração no caso de negócios em andamento, porém o registrador tem que analisar se há razoabili-

dade naquela situação que se invoca.

A procuração, que é representação, pode ser anulável em face de um conflito de interesses, de natureza objetiva ou subjetiva, de acordo com os artigos 117 e 119 do Código Civil.

Art. 117. Salvo se o permitir a lei ou o representado, é anulável o negócio jurídico que o representante, no seu interesse ou por conta de outrem, celebrar consigo mesmo.

Art. 119. É anulável o negócio concluído pelo representante em conflito de interesses com o representado, se tal fato era ou devia ser do conhecimento de quem com aquele tratou.

O que acontece quando eu pratico um negócio comigo mesmo? Eu sou o procurador, e eu mesmo compro, e a procuração não diz qual o preço. Se ela não disser o preço, o preço não pode ficar ao arbítrio de uma das partes sob pena de nulidade e não mais anulabilidade. Nesse caso o Registro de Imóveis tem necessariamente que barrar.

Os casos de anulabilidade têm sido tolerados porque o efeito existe e é uma questão de ordem privada que precisa ser levada ao Judiciário para que se tire a validade daquele negócio. A validade existe e a invalidade é *ex nunc*, então os atos eivados de invalidade relativa escapam, em tese, à qualificação registral, podem ser registrados. Mas a nulidade não. A falta de preço na procuração é caso de nulidade.

Procuração em causa própria e mandato em causa própria

A procuração em causa própria, aquilo que estamos chamando aqui de procuração para autocontrato, é um negócio jurídico unilateral que vai continuar mantendo a sua natureza de procuração, a sua natureza preparatória. Quem assina uma procuração em causa própria? Somente o outorgante.

Eu posso registrar uma procuração em causa própria? Me parece que não e eu não quero aqui ignorar essa equivocidade da terminologia.

Quando alguém fala em “procuração em causa própria” é preciso saber se está falando da procuração ou do mandato. O mandato é contrato, o mandato tem

duas partes, dois polos. Em tese, se poderia registrar o mandato em causa própria, mas não a procuração enquanto negócio jurídico unilateral.

Uma procuração *stricto sensu* em causa própria, ato unilateral para autocontrato, a princípio não pode ser registrada. Eu posso registrar uma transmissão só com uma perna no Registro de Imóveis? Me parece que não, então é anulável a procuração que não contiver autorização para autocontrato.

Se eu quero uma procuração que possa valer “para si e para outrem”, eu tenho que colocar o preço, porque senão só vai falar para outrem.

É revogável o *ad nutum* num primeiro momento, se ela não estiver atrelada a um negócio jurídico subjacente bilateral. Ninguém vai dar uma procuração em causa própria que não esteja atrelada, em geral isso é feito por trás de um contrato particular de compra e venda, um compromisso. Isso faria dela irrevogável, mas se não estiver, em princípio ela seria revogável. Não é registrável por si só e, enquanto procuração que é, haveria prestação de contas, salvo se expressamente afastado.

Um mandato em causa própria, esse sim é um contrato, dispensa prestação de contas, não se extingue pela morte ou incapacidade superveniente, é irrevogável por força de lei e tem dupla valência. Ele funciona em dois níveis, tanto como mandato, quanto como título transmissivo.

Se nós falarmos que o mandato em causa própria é só o título transmissivo, uma compra e venda com outro nome, então o Código Civil chamou dois institutos com o mesmo nome. Ele reduziu, então, duas coisas diferentes para um mesmo instituto, não me parece ser a melhor interpretação.

A melhor interpretação é que se o Código Civil está dando nomes distintos é porque está falando de coisas distintas. E nós não podemos reduzir o mandato em causa própria a uma ideia de compra e venda ou doação, por exemplo. Ele pode funcionar como compra e venda e doação, mas ele pode também manter a sua ideia de mandato no sentido de ser instrumento para essa transmissão diretamente a terceiro. Enseja a incidência de ITBI e é registrável desde que tenha consentimento e preço. Admite-se substabelecimento nos mesmos moldes, não se admite resilição unilateral, somente distrato.

Atos, fatos e negócios jurídicos. O que se registra? O que se constitui? O que se publica? Ontologia registral

IVAN JACOPETTI DO LAGO

Oficial de Registro de Imóveis em Paraguaçu Paulista (SP)



38º ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

24 E 25.6.2019 – CUIABÁ/MT

“O tema é um pouco inovador porque envolve conceitos que são próprios da ciência da informação, e não propriamente registrais, mas que demandam o aprofundamento no direito registral imobiliário para que possamos fazer a transposição para o plano de um sistema eletrônico de registros. Essa é a ideia da ontologia registral.”

O que é ontologia? Ontologia, em sentido filosófico, é uma das vertentes da metafísica que estuda especificamente quais são os caracteres fundamentais do ser. Qual ser? O ser em geral, a própria existência de todas as coisas que existem.

É objeto da ontologia o estudo dos caracteres gerais de qualquer coisa que exista, quer ela exista concretamente, quer ela exista idealmente. A ontologia também trata das coisas que têm existência meramente ideal, como os conceitos jurídicos, por exemplo.

Existem também as chamadas ontologias regionais, ou seja, subdivisões da ideia geral da ontologia que vão tratar das características essenciais de seres que são objetos de certo âmbito do conhecimento.

Nós podemos falar, por exemplo, de uma ontologia jurídica relativamente ao estudo das características gerais de todos aqueles elementos que compõem isso que nós conhecemos como direito. No âmbito da on-

tologia são debatidas algumas questões fundamentais, que estão sendo discutidas há 2.500 anos, e muitas delas ainda não têm resposta definitiva.

Por exemplo, a distinção entre essência e existência, ou seja, o que faz uma coisa ser aquilo que ela é, o que isso significa e o que significa propriamente existir? São conceitos de grande abstração, então o que existe de verdade? Será que cada coisa individual existe ou tudo o que existe é uma coisa só, ou seja, aspectos individuais em cada ser individual?

Também temos a ideia de distinção entre características necessárias que comporiam a substância dos seres, e casos acidentais. Seriam necessárias aquelas características que, se não estiverem presentes num determinado ser, ele não é aquilo que é. E acidentais seriam aquelas características que podem ou não estar presentes sem desfigurar o aspecto mais essencial do ser.

Assim, a ideia de que o ser humano é um ser racional é absolutamente essencial. Mas se ele é alto, baixo, gordo, magro, brasileiro, francês, tudo isso é acidental. A pessoa pode continuar sendo um ser humano sem ter alguma dessas características.

E ainda, a relação entre cada ente individual e sua ideia universal possivelmente é a mais problemática de todas elas. Se eu vejo um cachorro na rua, o que ele tem em comum com outro cachorro para eu saber que é exatamente um ente da mesma espécie? Será que existe um cachorro ideal? Existe a “cachorridade”? Isso é um problema até hoje insolúvel, ninguém sabe muito bem como isso acontece exatamente.

Nós reconhecemos os seres individuais, características que são aplicáveis a uma espécie mais geral, mas como isso vem parar no registro, especificamente no registro eletrônico?

Ontologia como método para organizar informações

Na ciência da informação a ontologia é utilizada como método para se organizar informações. A ciência da informação decompõe os elementos presentes num determinado ramo do conhecimento em unidades menores e, pela maneira como esses elementos se relacionam, acaba organizando informações e propiciando acesso a certos dados e certas informações que de outra maneira não estariam disponíveis.

Dentro desses elementos que a ciência da informação utiliza para, segundo esse método, organizar as informações, nós temos alguns entes individuais. Pensando no nosso âmbito aqui, temos o João da Silva, que é brasileiro, solteiro etc. Ele seria um ente individual, mas ele pertence à classe genérica dos homens, que por sua vez pertence a uma classe ainda mais genérica, que é a dos seres humanos. Por sua vez, a classe dos seres humanos pertence a outra classe genérica, que é a dos sujeitos de direito. Então, esses entes individuais pertencem a classes mais amplas que por sua vez pertencem a classes ainda mais amplas, e cada elemento desses se relaciona de alguma maneira com outro.

E ainda, certos atributos ligados a entes individuais ou a classes de indivíduos também são elementos que a ciência da informação utiliza para organizar esses dados. Por exemplo, é sabido que a pessoa natural tem

um endereço, um RG e um CPF. Isso seria uma qualidade ligada intrinsecamente àquela classe de elementos.

O mais importante é que essa é a chave de todo o mecanismo, as relações que se estabelecem entre indivíduos, classes e atributos. A máquina não sabe o que uma coisa é, ela sabe com o que essa coisa se relaciona.

A máquina não sabe o que é o João da Silva, mas sabe que ele se relaciona com uma classe mais genérica, a classe homem, que por sua vez está relacionada com uma mais genérica, a classe ser humano, e assim por diante.

Se o João da Silva tem imóvel de sua propriedade, então ele vai se relacionar com outro elemento, o elemento imóvel, e especificamente aquele imóvel do qual ele detém a propriedade. E a própria propriedade que ele tem daquele imóvel é em si um elemento que vai compor todo esse grande acervo de dados.

Para podermos transpor essa metodologia para o Registro de Imóveis é necessário que se faça um grande esforço jurídico. E tudo isso é muito inicial, é apenas uma apresentação da ideia. A construção efetiva num sistema desse é algo muito trabalhoso. Mas é necessário compreendermos quais são os elementos essenciais, os elementos fundamentais do próprio registro imobiliário, seja nas operações realizadas, seja nos registros propriamente ditos, sua perspectiva estática.

Decomposição dos elementos da transmissão imobiliária nos vários sistemas

Como decompor uma transmissão de propriedade nos vários sistemas que existem no mundo?

Por exemplo, temos um sistema causal como o sistema francês, um sistema de títulos. Nós vamos ter a transmissão da propriedade *erga omnes* pela conjugação de um contrato, porque nos sistemas em que vigora o consensualismo o contrato transfere a propriedade, mas com outro elemento, que é a legitimidade do alienante. Ele tem que ser dono ou então a transmissão não se opera. E isso se conjugua ao registro, com isso eu vou ter uma propriedade *erga omnes* sem o registro.

Nesses sistemas de título e modo sem fé pública registral eu tenho aquilo que se chama propriedade inter partes, ou seja, eles não vão adquirir efetivamente uma propriedade que seja oponível a terceiros. Para muitos é o que nós temos aqui no Brasil, e eu provavelmente não concordo, mas ainda seria a ideia tradicional. Eu



Ivan Jacopetti do Lago

vou ter a transmissão da propriedade com validade *erga omnes* pela conjugação de um contrato causal mais a legitimidade do alienante, ou seja, se o alienante não for dono, a propriedade não se transfere. E pelo registro, com esses elementos eu vou ter a aquisição da propriedade. Se não estiver presente algum dos três, qualquer deles que seja, a propriedade não se adquire.

Nos sistemas causais com fé pública registral eu tenho uma outra possibilidade, por quê? Porque ainda que o alienante não seja proprietário e, portanto, não tenha legitimidade para transmitir, se estiver presente um terceiro adquirente de boa-fé e o registro, a propriedade se adquire ainda assim.

Também nos sistemas com fé pública registral, que são os sistemas nos quais além do contrato se tem também um negócio jurídico de direito das coisas, que é um negócio de transmissão, ainda que o alienante não seja o proprietário a propriedade se transfere, se houver um terceiro adquirente de boa-fé, porque a fé pública registral protege o terceiro.

E nos sistemas abstratos, como é o caso muito especificamente do sistema alemão, eu não vou precisar do contrato, o negócio obrigacional. Eu só preciso do negócio de transmissão, que conjugado com a legitimidade do alienante, ou com o terceiro adquirente de boa-fé e mais o registro, vai produzir uma propriedade com validade *erga omnes* e inatacável.

Isso seria uma decomposição dos elementos que integram uma transmissão imobiliária nos vários sistemas.

Ainda que não profundamente, a ontologia vai ser diferente de sistema para sistema, então o trabalho de levantamento dos elementos que compõem o Registro de Imóveis tem que ser feito por juristas que conheçam o sistema em questão.

Apesar de nós termos alguns elementos comuns a esses sistemas registrais de outros países há elementos nossos, que são próprios, e que terão que ser construídos pelos nossos próprios juristas, pelos nossos próprios técnicos.

Construção do sistema de registro eletrônico envolve a criação de uma árvore conceitual

Numa perspectiva mais estática quanto aos vários elementos que compõem qualquer registro, nós vamos ter necessariamente sujeitos: a pessoa natural, a pessoa jurídica ou, nos casos em que se é possível, o ente despersonalizado que possa ter direitos registrados sobre um imóvel.

Nós vamos ter objeto, o imóvel propriamente dito.

E os imóveis não são todos iguais. Cada um deles, apesar de inserido no gênero imóvel, terá subclasses que podem classificar esse imóvel. Por exemplo, há distinção entre imóvel rural, imóvel urbano, apartamento, casa, terreno, lote, gleba etc.

E o título em sentido amplo é tanto título em sentido formal quanto título no sentido causal, seja no sentido do contrato, como o contrato de compra e venda, seja no sentido do negócio de transmissão, que é o negócio em que efetivamente o transmitente manifesta a sua vontade de transferir e o adquirente de receber, e é também um elemento que compõe o Registro de Imóveis, ou seja, o direito resultante depois que o título foi registrado.

Nós podemos perceber a criação de uma árvore conceitual em cada um desses elementos. A construção de um sistema de registro eletrônico que utilize essa metodologia e cada um desses elementos – sujeito, objeto, título, direitos resultantes – vai envolver a criação de uma árvore conceitual com entes individuais, classes superiores, atributos etc.

O que se registra? Fatos, atos, títulos ou direitos?

No Brasil, muitas vezes a doutrina emprega a terminologia “fato inscritível” como se fosse uma categoria genérica que abrangesse todas as hipóteses possíveis de títulos que possam ser levados ao Registro de Imóveis. Na verdade, a resposta a essa pergunta não é unívoca, porque nós temos mais de uma pergunta em uma só.

Ao perguntar o que estou registrando, eu posso estar falando tanto da causa quanto do efeito. Essa é uma discussão tradicional da Espanha, onde uma corrente mais antiga defendia que o que se registrava no Registro de Imóveis eram os títulos. Quer dizer, eu levava um título para o Registro de Imóveis e o que o registrador



Ivan Jacopetti do Lago fala sobre o conceito e o objeto da ontologia

fazia era gerar publicidade do título. O registro estaria num varal onde eu iria pendurando os títulos e tornando a informação pública de que esses títulos existem e foram registrados.

Alguns outros autores, avançando um pouco, falam: “Na verdade, depois que o registro foi feito o que efetivamente se registrou foi um direito real”. Quer dizer, o registrador não pendurou as escrituras num varal, ele pegou da escritura o direito real constituído, colocou na parede e falou: “Os direitos são esse, esse, esse e esse”.

E há uma terceira corrente, que eu acho que tem razão, que fala: “Não, na verdade é a pergunta que está errada”. O que chega no Registro de Imóveis é o título, mas depois que o registro foi feito a publicidade gerada pelo Registro de Imóveis não é mais do título, mas sim do direito – do direito de usufruto, do direito de hipoteca, do direito de propriedade etc. E eu acho que a coisa é mais ou menos por aí.

Se perguntarmos quanto à causa, o que nós registramos são títulos, mas quanto ao resultado não. Como o



Brasil está inserido na família dos chamados registros de direitos, o que nós publicitamos são direitos reais ou titularidades reais imobiliárias.

**Art. 167/ Lei 6.015: taxatividade
não é hipótese do registro, mas dos direitos reais**

E como fica o art. 167 da Lei 6.015?

Tentar sistematizar as várias hipóteses do art. 167, I, da Lei 6.015, é uma tarefa muito difícil. Uma primeira leitura vai levar à conclusão de que esse artigo é absolutamente assistemático, não dá para fazer qualquer classificação. Quer dizer, são hipóteses desconstruídas, especialmente se a perspectiva for a ideia de que o art. 167 contém os títulos, ou seja, as causas do registro. Por quê? Porque às vezes, no art. 167, inc. I, vamos ter negócios jurídicos obrigacionais, contratos. Às vezes ele fala em locação, compra e venda, permuta. É muito interessante que não aparece ali o termo propriedade quando se fala da transmissão da propriedade. O art.

167 fala do negócio jurídico obrigacional causal, é a compra e venda, a permuta etc.

E segundo os ditames do nosso Brasil esses negócios podem ser atípicos. A taxatividade é dos direitos reais, não é dos contratos. Então será que faz sentido, no art. 167, a restrição dos contratos, que vão ensejar a transmissão da propriedade, ou a restrição é propriamente quanto à criação de novos direitos reais?

Às vezes, o art. 167 também fala de negócios jurídicos e direito das coisas, quer dizer, a instituição de bem de família, o penhor de máquinas, as hipotecas etc.

E ele vai falar do próprio negócio jurídico real, o usufruto, por exemplo, que pode ser instituído gratuitamente ou onerosamente.

O que é o gratuito e o oneroso? É a causa obrigacional, alguém pode se obrigar a pagar pelo usufruto. Ainda que se chame instituição onerosa de usufruto, na verdade o que se tem aí é uma venda de usufruto no sentido obrigacional do termo. E o negócio de instituição, que às vezes aparece no art. 167 também, atos judiciais.

Às vezes aparece no art. 167 a situação da ação real ou da ação pessoal reipersecutória etc. É uma outra possibilidade ainda entre outras possibilidades. Então o rol do art. 167, inc. I, é taxativo? É impossível que seja taxativo, porque há hipóteses muito importantes que somente podem ser constituídas mediante o registro imobiliário e que não aparecem no art. 167. E além de não aparecerem no art. 167, não aparecem na lei ou em outra lei qualquer como hipóteses de registro, apesar de aparecerem como direitos reais. Vejam o Código Civil.

Por exemplo, a aquisição da propriedade por fato natural, avulsão ou aluvião não aparece em nenhum lugar como hipótese de registro.

Ainda, a acessão inversa, aquela situação na qual a construção supera consideravelmente a construção do terreno e o proprietário da construção adquire a propriedade do terreno, também não aparece em nenhum lugar.

De que outra maneira se poderia tornar pública essa aquisição, ainda que seja originária, senão por meio do registro? A própria laje não aparece lá como hipótese de registro. E também não aparecem como hipóteses de registro outros contratos que eventualmente culminem com o negócio de transmissão da propriedade.

Por exemplo, se duas pessoas se compõem quanto a uma lide por meio de uma transação, que envolve a transmissão imobiliária, a causa da transmissão vai ser um contrato de transação, que não aparece como hipótese do art. 167. Parece que, na verdade, a taxatividade não é hipótese do registro, mas sim dos direitos reais. Quer dizer, o que não se pode fazer é criar pela vontade das partes novos direitos reais ou novas situações que gerem oponibilidade *erga omnes* que repercutem na esfera jurídica de terceiros.

Ontologia proporciona fornecimento de informações relacionais com base no modo como os elementos do registro se relacionam

Aqui eu proponho uma classificação, e isso é necessário para que se possa compor a estrutura do sistema da ontologia pela ciência da informação. Não quanto à origem, que demandaria uma ontologia própria. Para desenvolver essa ontologia registral também é necessária a construção de uma ontologia das causas das aquisições dos negócios reais.

Mas não é o que está no art. 167. No art. 167 eu tenho uma construção possível, uma ontologia quanto ao resultado. Nós poderíamos ali classificar em direitos reais, direitos pessoais ou restrições oponíveis *erga omnes*, mutações. É o regime jurídico da propriedade, podendo envolver atribuição de transmissão de propriedade e também posse, porque nós temos lá duas hipóteses de posse, a emissão provisória na posse e a legitimação de posse da regularização fundiária.

Cada ente individual desses vai se relacionar com outros entes ou com outras classes, e é aqui que a mágica do sistema vai acontecer. É nessas relações que vão ser estabelecidas entre os vários entes e as várias classes que vamos ter a possibilidade maior que esse sistema oferece, ou seja, a possibilidade de fazer perguntas para o Registro de Imóveis. E de outra maneira não haveria uma resposta disponível. Por quê? Porque os vários elementos – sujeitos, objetos, direitos, títulos – se relacionam entre si de variadas formas e é isso que vai permitir o acesso às informações de uma maneira que antes não estariam disponíveis.

Por outro lado, os sujeitos também se relacionam entre si porque eles podem, por exemplo, ter uma relação de parentesco. Eu posso ter algum casamento, eu posso ter uma filiação. Os imóveis também se relacionam entre si, porque podem estar na mesma rua, podem estar na mesma quadra, na mesma cidade. São muitas as possibilidades de relação que se estabelecem entre os vários elementos que podem compor a estrutura do Registro de Imóveis.

E isso permite que no futuro se possa ter acesso a certas respostas cujas perguntas nós ainda nem sabemos quais são, porque as informações estavam no registro, mas não estavam acessíveis. É como se tivéssemos apreendido alguma coisa no passado, que está no fundo da nossa memória, mas nós não conseguimos chegar no momento que precisamos. É como se trouxéssemos algumas informações que estão no inconsciente do Registro de Imóveis para o consciente, essa seria mais ou menos a ideia.

Isso significa uma evolução no próprio modo que o Registro de Imóveis está apto a prestar informações, por quê? Porque há uma primeira possibilidade, que é a prestação de informações para o Registro de Imóveis de maneira chapada, uma simples imagem do assento que está no livro.

Por exemplo, ao emitir o traslado de uma escritura mais antiga alguns tabeliães não digitam, eles imprimem uma imagem, uma fotocópia daquilo que está no livro, ainda que seja manuscrito. Essa seria a forma mais rudimentar de prestar publicidade, não tem nenhuma elaboração da informação, é simplesmente uma imagem daquilo que consta no livro e o leitor extrai dali as informações que conseguir.

Uma segunda etapa seria uma transcrição dessas informações, o que já é algum avanço. Essa seria uma situação na qual se digita uma informação que está manuscrita, por exemplo.

Uma terceira fase quanto ao acesso às informações seria a prestação de informações por quesitos. Nós temos, na Lei 6.015, a previsão da certidão por quesitos, em que se pergunta alguma informação específica para o registrador, que vai responder o que consta no livro. Mas aqui ainda vamos ter o fornecimento de informações estáticas, ou seja, é o conteúdo específico de um assento específico.

A quarta etapa seria essa proporcionada pela ontologia, o fornecimento de informações relacionais que podem ser produzidas não com base no conteúdo de um assento específico, mas sim com base no modo como vários registros ou vários elementos componentes do registro se relacionam.

Essa seria a possibilidade de se fornecer informações sobre elementos que estão na descrição do imóvel, por exemplo, ou então na qualificação das partes, e sobre a maneira como registros distintos se relacionam entre si.

Isso implica também uma evolução no próprio modo de escrituração, que começa na lei de 1846 com a transcrição *verbo ad verbum* do título. Os livrinhos do registro hipotecário têm uma cópia da escritura de constituição de hipoteca, não é ainda um extrato.

Depois de 1864 e dos decretos do século XX se tinha uma inscrição por colunas naqueles livrões antigos, o que seria uma segunda etapa. A terceira etapa é o que temos no momento, a Lei 6.015 com inscrição narrativa realizada por extrato, mas sem estruturação da informação. A futura quarta etapa é a da ontologia registral, em que não se separam somente os elementos integrantes do registro, mas se permite a organização da informação de forma que o acesso a ela possa se dar de maneira mais detalhada, mais sofisticada e mais aprofundada.

Atos, fatos e negócios jurídicos. O que se registra? O que se constitui? O que se publica? Ontologia registral Por que ontologia registral?

SÉRGIO JACOMINO



38º ENCONTRO REGIONAL DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS

24 E 25.6.2019 - CUIABÁ/MT

“Na ontologia registral trabalhamos sobre um modelo de dados que vincula os elementos de um conjunto no âmbito de um domínio (SREI), estabelecendo regras de relacionamento entre os dados. A partir de objetos básicos (elementos ou indivíduos do conjunto de dados do RI), pode-se atribuir significados e propriedades, ordenando-os em classes, permitindo, assim, relacionamentos complexos que podem ser perfeitamente automatizados com apoio tecnológico.”

Eu conduzi, na presidência do Instituto, uma série de encontros, debates, discussões acerca de múltiplos assuntos relacionados com a progressiva transformação dos meios de registo no Ofício Imobiliário. Criamos, ainda fora da presidência do IRIB, o NEAR – Núcleo de Estudos Avançados de Registro de Imóveis¹.

Ao tratar de “meios” buscávamos conceituar os novos suportes da informação registral – antes assentada sobre meios seculares como o papel e a cartolina. Agora desvela-se o admirável mundo novo dos “meios digitais”. Mais recentemente, após a introdução da microfilmagem e do processamento eletrônico de dados

nas serventias, mostrava-se imperiosa a constituição de um núcleo de estudos devotado exclusivamente a esta matéria. Mais do que simples mudanças infra-estruturais, percebe-se claramente uma mudança de paradigmas no que respeita ao Registro de Imóveis em meios eletrônicos.

Nenhum tema nos tocava mais de perto do que a definição de um rigoroso dicionário controlado de termos técnicos implicados no ato de inscrição de direitos. Havia necessidade de modelar a matrícula eletrônica, tal e como esboçada na série de documentos seminais produzidos e publicados no âmbito do Projeto SREI-CNJ/LSITEC, que teve curso entre os anos de 2010-2012, basicamente².

¹ Portaria 1/2016, de 2/6/2016, da ABDRI. Criação do Núcleo de Estudos Avançados sobre Registro de Imóveis Eletrônico – NEAR com a finalidade de desenvolver discussões, debates, estudos, oferecendo sugestões para o desenvolvimento do SREI, especialmente com vistas a colaborar com o CNJ e com as Corregedorias Estaduais para o contínuo desenvolvimento do processo de modernização do sistema registral pátrio. Acesso: <https://wp.me/p6rdW-1Ax>.

² O leitor pode ter acesso a toda a história do projeto aqui: <https://folivm.com.br/cnj/>. A documentação técnica se acha aqui: <https://folivm.com.br/srei/>. A especificação do modelo conceitual do SREI foi acolhida na Recomendação 14/2014 do CNJ: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2035>.



Sérgio Jacomino

A série de discussões travadas no âmbito daquele profícuo período, em que nascia a especificação do SREI, fazia despontar em nosso horizonte teórico vários temas que mais tarde se revelariam com maior nitidez à sociedade. Falávamos, então, de controle de integridade dos registros lavrados na matrícula eletrônica, feitos com base em certificação sucessiva dos atos lançados no SREI. Tratou-se de uma investigação verdadeiramente premonitória do que viria a ser conhecido mais tarde como *Blockchain*³.

Outras frentes de pesquisa se abririam e todas elas seriam aprofundadas no âmbito agora do NEAR-lab – Laboratório do NEAR. Uma delas seria a necessidade

de visitar os temas relacionados à ontologia aplicada ao Registro de Imóveis eletrônico. Ivan Jacopetti do Lago seria convidado para conciliar os conceitos basilares do Direito Registral com os novos influxos recebidos das tecnologias de informação e comunicação da sociedade digital. Adriana Jacoto Unger coordenaria os trabalhos, com o notável domínio e conhecimento que granjeou ao longo de mais de uma década de estudos. Por fim, Nataly Cruz enfrentaria o desafio de construir a ponte entre os domínios teóricos e a prática registral.

Ontologia registral – Semantic SREI⁴

³ Convido o leitor a ler a conceituação do método de controle de integridade do livro eletrônico baseado no encadeamento das assinaturas digitais dos documentos presentes no livro eletrônico. BERNAL. Volnys. UNGER. Adriana J. *SREI Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário Parte 1 – Introdução ao Sistema de Registro Eletrônico Imobiliário*. São Paulo: LSITEC, 20.5.2012, pp. 24 et seq. Especialmente itens 4.1 e 4.2. Acesso: <http://bit.ly/2Kfk5tD>.

⁴ Parte deste texto foi originalmente publicado em comunicados dirigidos aos Diretores e Conselheiros do IRIB. Trata-se de textos inéditos e que são agora divulgados para os registradores brasileiros. V. Comunicado Interno DIRE 11/2019. *Ontologia Registral – uma abordagem inovadora no tratamento de dados do Registro de Imóveis*. 2/5/2019 e Comunicado 17/2019. *Ontologia registral – sessão de testes da POC SREI*. 31/5/2019. Ambos os textos disponíveis no IRIB Academia.

No bojo da POC (prova de conceito) do SREI, desenvolvida no âmbito do NEAR-lab, uma das vertentes que se acha em desenvolvimento é a de dotar a infraestrutura do SREI com ferramentas que permitam tratar os dados com base num rigoroso padrão semântico a fim de classificar e atribuir predicados (propriedades) a cada objeto registral (toda e qualquer peça, indivíduo ou elemento informativo).

Isso permitirá a elaboração de perguntas e respostas complexas, além de proporcionar a implementação de algoritmos para tratamento automatizado de dados. A ideia básica é atribuir significados ao conteúdo das bases de dados do Registro de Imóveis. Não será necessário, para obter determinada informação – seja ela de que natureza for – pesquisar, de modo segmentado, em meios tradicionais como livros, fichas, registros, indicadores, campos ou palavras-chaves.

Parte-se do princípio de que a tecnologia de especialização da informação registral, tal e como implementada no século XIX, e que buscou destacar os dados acomodando-os em livros auxiliares – indicadores pessoal ou real –, é um modelo obsoleto e perfeitamente dispensável no ambiente de meios eletrônicos. Trata-se de uma “ontologia fraca”, como definimos no transcurso dos nossos trabalhos.

Não tem qualquer sentido, nos dias que correm, e com o apoio das tecnologias disponíveis, que se faça a classificação dos dados com base nessa organização taxonômica. Consideramos que o conjunto de dados que compõe o acervo do Registro de Imóveis, bem como o próprio sistema que ordena e promove a gestão dos seus conteúdos, é o próprio SREI.

Na prática, como vai funcionar? A POC (*proof of concept*) do NEAR-lab existe exatamente para demonstrar como tudo isso pode ocorrer na prática. Deixem-nos pôr um exemplo. Seria possível perguntar ao SREI: “quantas mulheres adquiriram imóveis no estado civil de solteira ou divorciada na década de 1990 e os hipotecaram?”. Ou: “quantos imóveis foram transacionados no bairro X nos anos de 2015 a 2017 e qual o valor médio de transação?”. Ou ainda: “qual o tempo médio de latência das titularidades sem que sejam alienadas?”. É evidente que todas as questões ordinárias (quem é dono ou titular do quê e a que título) serão respondidas com a mesma facilidade.



Na ontologia registral trabalhamos sobre um modelo de dados que vincula os elementos de um conjunto no âmbito de um domínio (SREI), estabelecendo regras de relacionamento entre os dados. A partir de objetos básicos (elementos ou indivíduos do conjunto de dados do RI), pode-se atribuir significados e propriedades, ordenando-os em classes, permitindo, assim, relacionamentos complexos que podem ser perfeitamente automatizados com apoio tecnológico.

Além disso, com a utilização da tecnologia de ontologia será teoricamente possível criar modelos e algoritmos que nos permitiriam “ler” e identificar padrões recorrentes nas matrículas em que os atos são lavrados em uma linguagem natural e descritiva.

Para que se possa definir claramente o que se regista no SREI, e, portanto, identificar que elementos ingressam no sistema, é preciso saber, inicialmente, o que seja objeto da inscrição. Inscrevemos direitos? Títulos? Instrumentos? Registramos “imóveis”? São perguntas que nos permitirão criar uma coleção de dados semanticamente bem estruturada, com a definição de um vocabulário técnico e de classes que poderão ser referenciados com maior precisão ontológica.

O termo ontologia é clássico na filosofia e nos remete a Aristóteles. Ontologia, nesse contexto, será o estudo do “ser como ser”, ou o “ente enquanto ente”. Toma-se o ser “em toda a sua generalidade, independentemente de classe de ser se trate”. Na raiz aristotélica, será o estudo do ser (ou ente) principal, “do qual dependem, ou ao qual estão subordinados, os demais entes”⁵.

Já no âmbito da ciência da computação, ontolo-

5 V. FERRATER MORA. J. *Diccionario de Filosofia*. Barcelona: Ariel, 1994, v. *ontologia*, p. 2.622, *passim*.



Caleb Matheus Ribeiro de Miranda, Sérgio Jacomino, Adriana Jacoto Unger, Nataly Cruz e Ivan Jacopetti do Lago.

gia é um termo técnico que se refere a arquiteturas projetadas para um propósito muito específico: “permitir a modelagem de conhecimento sobre algum domínio, real ou imaginado”. A definição é de TOM GRUBER, da Universidade de Stanford. Assim explica o autor:

“No contexto das ciências da computação e da informação, uma ontologia define um conjunto de primitivas representacionais com o qual modela-se

um domínio de conhecimento ou discurso. As primitivas representacionais são tipicamente classes (ou conjuntos), atributos (ou propriedades) e relacionamentos (ou relações entre membros da classe). As definições das primitivas representacionais incluem informações sobre seu significado e restrições em sua aplicação logicamente consistente.

No contexto dos sistemas de banco de dados, a ontologia pode ser vista como



um nível de abstração de modelos de dados, análogos aos modelos hierárquicos e relacionais, mas destinada a modelar o conhecimento sobre indivíduos, seus atributos e seus relacionamentos com outros indivíduos.

As ontologias são normalmente especificadas em linguagens que permitem abstração das estruturas de dados e estratégias de implementação; na prática, as linguagens das ontologias estão mais

próximas do poder de expressar a lógica de primeira ordem do que as linguagens usadas para modelar bancos de dados. Por essa razão, diz-se que as ontologias são um nível semântico, ao passo que os esquemas de banco de dados são modelos de dados no nível lógico ou físico.

Devido à sua independência dos modelos de dados de nível inferior, as ontologias são usadas para integrar bancos de dados heterogêneos, permitindo a interoperabilidade entre sistemas diferentes e especificando interfaces para serviços independentes baseados no conhecimento.

Na pilha de tecnologia dos padrões da Web Semântica, as ontologias são chamadas como uma camada explícita. Agora existem linguagens padrão e uma variedade de ferramentas comerciais e de código aberto para criar e trabalhar com ontologias”⁶

O desenvolvimento do trabalho, no âmbito do NEAR-lab, cujos resultados preliminares foram apresentados no transcurso do 38º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis, realizado entre os dias 24 e 25.6.2019 em Cuiabá, só foi possível graças à integração de especialistas de diferentes áreas, de modo que a doutrina jurídica pudesse ser fecundada por novos influxos de outras disciplinas.

O NEAR-lab contou com a colaboração dos pesquisadores Freddy Brasileiro Silva e John Oliveira Guerson, especialistas em web semântica e ontologias computacionais. Participaram de inúmeras reuniões do NEAR-lab os registradores Caleb Matheus Ribeiro de Miranda, Daniel Lago Rodrigues, Ivan Jacopetti do Lago, sob a coordenação e direção geral de Adriana Jacoto Unger e Nataly Cruz.

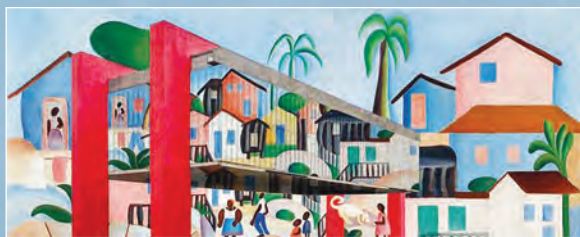
⁶ GRUBER, Tom. *Encyclopedia of Database Systems*. Berlim: Springer-Verlag, 2008. No Brasil, a maior autoridade no assunto é GIANCARLO GUIZZARDI. Vide: *Ontological Foundations For Structural Conceptual Models*. Holanda: Enschede, 2005. Acesso aqui: <http://inf.ufes.br/~gguizzardi/OFSCM.pdf>. Para experimentar o modelo, acesse: <https://www.bbc.co.uk/things/> e escolha um termo. Por exemplo, Brazil.

PALESTRA INAUGURAL

Poder Normativo das Corregedorias dos Serviços Extrajudiciais de Notas e de Registro

JOSÉ MARCELO TOSSI

Juiz de Direito, Coordenador da equipe do Extrajudicial
da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo



XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP – HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA – 12 A 14.11.2019

“Um litígio, ainda que resolvido,
vai ser uma solução de muito mais difícil
obtenção e nem sempre satisfatória,
na medida em que se entende que o direito
real prevalece em relação aos direitos
obrigacionais. O direito real é aquele
direito inscrito no Registro competente.”

Existe certa simbiose entre a atividade dos notários e registradores e a atividade do Poder Judiciário. Elas são indissociáveis à medida que as atividades notarial e registral existem mediante delegação do Poder Público, feita pelo Poder Judiciário, a quem a Constituição atribui a prerrogativa e a competência dessa delegação, e mediante normatização e fiscalização pelo Poder Judiciário.

Normatização e fiscalização não significam imposição de restrições, penas e sanções. Ao contrário, significa que nós temos que desenvolver uma atividade conjunta em que a atuação dos senhores e a atuação do Poder Judiciário devem se destinar ao aprimoramento e à boa prestação do serviço, de maneira uniforme, e de maneira a permitir que os serviços prestados atinjam a finalidade última, que é a de proporcionar segurança jurídica nas relações sociais.

Vou me permitir ler o texto que eu preparei para não atropelar as ideias ou torná-las de difícil compreensão. São ideias básicas, porque eu considerei que não era a finalidade desta exposição fazer comentários sobre normas e procedimentos específicos, mas sim sobre a atividade geral de normatização e de fiscalização.

A FINALIDADE DO REGISTRO DE IMÓVEIS

Como todos sabem, a Constituição Federal atribui ao Poder Público responsabilidades, e mais especificamente ao Poder Judiciário, no artigo 236, *caput*, que o exercício dos serviços notariais e registrais é feito em caráter privado, mas fiscalizado pelo Poder Judiciário.

A prestação de particulares não altera a natureza pública da prestação dos serviços notariais e registrais. No caso do registro imobiliário, o recurso a esse registro constitui um ônus no sentido jurídico do termo, porque o usuário que não se desincumbe desse ônus não adquire o direito real de propriedade, o direito real de garantia, o direito real de que decorre o registro imobiliário.

E a constituição e aquisição do direito real é de extrema importância para todos. A propriedade é um direito fundamental. A constituição e a aquisição do direito real imobiliário é fonte de segurança na geração e na circulação de riqueza imobiliária. E é preciso sempre ter em mente que a nossa atividade de registradores é desenvolvida em prol do usuário. Nós atuamos para prestar ao usuário, ao cidadão, o serviço público. E nisso eu pretendo centrar minha exposição.



José Marcelo Tossi

Portanto, o poder público outorga a prestação de serviços extrajudiciais aos particulares, mas preserva para si a fiscalização, e em consequência a normatização. É pacífico o entendimento, na doutrina e na jurisprudência, de que a competência para outorgar traz inerente a de fiscalizar e a de normatizar.

A finalidade do serviço é, portanto, proporcionar segurança jurídica nas relações sociais, nas relações econômicas, nas relações negociais entre as pessoas. E nós adotamos no Brasil, por conveniência política, o sistema em que o registro imobiliário é constitutivo do direito real. Sem ele não se adquire direito real por ato entre vivos. Sem o registro é impossível que o titular daquele direito exerça sua plenitude.

O registro deve ser único, central no sentido de que uma autoridade – o registrador ou um delegatário – deve ter a competência de promover o registro e de divulgar a existência ou do fato ou do direito registrado de forma segura e uníssona. É muito difícil pensar num sistema em que há um dúplice registro, em que

há uma dúplice atribuição, em que as pessoas devam se dirigir a vários órgãos ou a vários prestadores para adquirir ou obter aquela finalidade de fazer prova da existência do seu direito.

QUALIFICAÇÃO É O CERNE DA ATIVIDADE: EXAME DE LEGALIDADE POR UM PROFISSIONAL DO DIREITO

A responsabilidade pela adequada prestação dos serviços extrajudiciais é dos senhores e é nossa, do Poder Judiciário.

Para que os serviços extrajudiciais atendam sua finalidade de prestar segurança jurídica é necessário que sejam prestados por profissionais preparados, adequadamente selecionados, que saibam equacionar suas atividades com os interesses públicos e as necessidades dos usuários.

Isso, porém, não basta para a adequada prestação do serviço, que ocorre em âmbito nacional e que deve

gerar iguais efeitos qualquer que seja o local em que é prestado. Por esse motivo, a atuação normativa de fiscalização faz com que a responsabilidade da prestação uniforme e segura dos serviços também recaia sobre o Poder Judiciário, que por evidência deve exercê-la em todas as vertentes sem omissões e posicionar-se como mero espectador, que somente age em casos excepcionais. Cuida-se de responsabilidade conjunta com os serviços extrajudiciais, ou seja, os responsáveis pelas delegações do Poder Judiciário, que devem atuar de forma coordenada na busca do objetivo comum.

Desse modo, a normatização e a fiscalização do Poder Judiciário não se prestam para a edição de normas desvinculadas da finalidade de garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos nem para imposição de sanções sem que claramente estejam definidos os procedimentos de serviço e as finalidades para os quais são instituídos.

A ideia, portanto, que se pretende trazer é a de que a prestação isoladamente considerada não contém em si todos os elementos necessários para que os serviços atentem à finalidade de assegurar a segurança jurídica de maneira uniforme a todos os usuários e destinatários dos atos praticados.

Eu pretendia seguir fazendo uma exposição das normas que atribuem ao Poder Judiciário o poder normativo, o poder de fiscalização e da relação que se tem entre os órgãos do Poder Judiciário e os cartórios extrajudiciais e oficiais registradores e registradoras. Mas, antes eu gostaria de fazer um comentário paralelo à minha exposição.

Recentemente eu soube da possibilidade de próxima aprovação das normas do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), o que seria o manual operacional e o início da sua implantação. E eu considero essa aprovação de extrema importância a partir da ideia de que os serviços são prestados em âmbito nacional.

Eu tive a honra de atuar como juiz-assessor do Corregedor Nacional. Nessa atividade, sempre na atuação com o extrajudicial, eu conheci cartórios de Registro de Imóveis em todo o Brasil. Nem sempre o método de trabalho, a forma de atuação são uniformes e se comunicam. Existem sistemas e métodos de trabalho que são adotados em diferentes estados, mas

a adoção desses diferentes métodos não pode deixar de levar em consideração a finalidade da prestação do serviço.

E a finalidade da prestação do serviço é proporcionar segurança jurídica ao usuário. Ainda que se adote um ou outro sistema de informática, um ou outro sistema de controle dos atos e dos prazos, um ou outro sistema de recepção dos títulos, sistemas diferentes para o Registro de Títulos e Documentos e o Registro Civil de Pessoa Jurídica, é necessário que exista uniformidade para a prestação do serviço de maneira a que todos os usuários recebam o serviço com igual qualidade.

A qualidade, no meu entender, mais do que um sistema único de computação – porque o computador é uma central eletrônica de registro – está em permitir que todos tenham um método semelhante de recepção, um método semelhante de protocolo, um método semelhante de tributação, controle de contraditório e daí por diante, mas o cerne da atividade consiste na qualificação. A qualificação é o exame de legalidade exercido por um profissional do Direito. E sem qualificação apropriada não se tem um serviço prestado de forma apropriada.

Nós sabemos que os serviços são outorgados para a prestação em locais com grande diferença social e econômica. Alguns serviços contam com renda adequada para que sejam prestados com toda a estrutura necessária, outros serviços não têm renda sequer para manutenção da estrutura física e subsistência do seu titular. Essa é uma questão na qual se deve pensar quando se faz a normatização e fiscalização. A renda mínima de um registro civil hoje, em todo o Brasil, eventualmente deveria existir para alguns locais em que a distância impeça que existam cartórios centralizados em sedes de comarca – na Amazônia, talvez –, alguns de difícil acesso.

Mas é necessário que com muita ou pouca estrutura de informática, muita ou pouca estrutura física, muitos ou poucos funcionários, todos tenham um grau de qualificação jurídica e exerçam – pessoalmente ou treinando adequadamente seus funcionários – a atividade de qualificação, que é a atividade de registrador, de forma a que aquele registro realizado na praia de uma cidade litorânea do Nordeste proporcione ao seu usuário a mesma segurança jurídica que

o serviço prestado no Rio Grande do Sul.

É necessário que por meio da qualificação, exercida com liberdade e com a consciência de que é uma atividade jurídica, o serviço seja prestado com a mesma segurança jurídica a um estrangeiro, que venha para o Brasil adquirir um terreno no litoral do Nordeste para construir um hotel ou uma casa de veraneio, e um banco aqui de São Paulo, que concede um financiamento de alienação fiduciária, ou faz o mesmo em Santa Catarina, ou faz o mesmo em Minas Gerais. Não se pode mais pensar que disputas fundiárias decorram de eventual duplicidade, ou eventual falha, ou eventual disparidade decorrente do registro.

“PODER HIERÁRQUICO” DIZ RESPEITO ÀS NORMAS E ATRIBUIÇÕES

Eu atuo nessa área há muitos anos. Atuei como juiz em Vara de Registros Públicos aqui da capital, também auxiliando a Corregedoria Geral e Nacional em concurso público. As sucessões nas diferentes outorgas e delegações fazem com que os senhores nem sempre recebam os cartórios como gostariam de receber. Livros antigos de transcrição, às vezes deteriorados, certamente dificultaram muito esses serviços, ainda mais não informatizados.

Mas a atividade dos senhores é jurídica. O proveito econômico da atividade prestada pelos registradores imobiliários é imensurável, mas é importante que os senhores pessoalmente exerçam a delegação. E quando não a exerçam pessoalmente – porque num cartório com um volume um pouco maior de serviço é impossível que o titular faça todo o serviço –, que os senhores tenham prepostos adequadamente selecionados e preparados para isso também no sentido jurídico.

As atribuições de fiscalizar e normatizar decorrem especificamente da Constituição Federal. Na delegação dos serviços extrajudiciais o responsável por sua prestação está subordinado ao poder hierárquico da Administração Pública, que o exerce por meio do Poder Judiciário, através do órgão definido em suas normas de organização interna. Esse “poder hierárquico” não tem o sentido de poder hierárquico entre o titular da delegação e seu preposto, entre o juiz e o oficial, ao contrário, é um poder hierárquico de nor-

mas e de atribuições.

Nós, como juízes, estamos sujeitos ao poder hierárquico. O poder hierárquico da Corregedoria Permanente é subordinado ao poder hierárquico da Corregedoria Geral. Trata-se de um poder hierárquico administrativo.

Da mesma forma, os senhores estão subordinados ao poder hierárquico não como funcionários, ao contrário, são titulares de delegação que devem exercer sua atividade com toda a liberdade inerente à prestação do serviço, tanto a liberdade dos artigos 20 e 21 da Lei 8.935/1994, como a liberdade no exercício da qualificação.

Eu faço questão de repetir isso porque não quero de modo algum passar a impressão de que existe poder hierárquico no que tange à qualificação. Se o poder hierárquico existe é porque é o poder hierárquico de fixação de precedentes e normas e procedimentos de serviço. Os precedentes, eventualmente, alteram ou influem no resultado da qualificação, mas eles não fazem com que qualquer juiz ou qualquer autoridade tenha o poder de dizer ao oficial “qualifique assim” ou “qualifique de outra forma”. Os senhores devem sempre ter em mente que pessoas externas não devem influenciar no resultado do serviço.

Esse poder hierárquico decorre da Constituição Federal e ele é fixado e reiterado de forma muito clara na jurisprudência. Eu trouxe como exemplo, o RMS 7730/RS, do ministro José Delgado, em que ele deixou claro que os serviços notariais e de registro são serviços públicos prestados por meio de delegação, que é uma forma de transferência, pelo Estado, para a prestação por outras pessoas, de atribuições que lhes são geralmente outorgadas e lhes competem por determinação legal; que a Constituição Federal não afastou a subordinação hierárquica entre o poder delegante e delegatários; por ser um serviço público, cabe ao Estado o poder indeclinável de regulamentá-los e controlá-los; e que os serviços devem ser prestados por aprovados em concurso público, existindo uma subordinação entre as pessoas envolvidas no sistema hierárquico entre o transferidor da execução do serviço e quem vai prestar esse serviço.

Concluindo, existe o poder normatizador e fiscalizador do Poder Judiciário, mas, eu repito, ele não tem influência e não repercute na liberdade de atuação da

atividade jurídica dos senhores – a atividade de qualificação – que deve ser exercida com toda a liberdade. Assim como não existe poder de ingerência na administração financeira e gerencial das unidades, a não ser em casos específicos, aos quais eu vou me referir posteriormente.

Também na parte doutrinária, o desembargador Vicente Amadei, quando juiz coordenador da equipe do extrajudicial em São Paulo, sintetizou a relação entre o Poder Judiciário e os delegatários dos serviços notariais e de registros como uma relação de superintendência, cujo fim é zelar pela continuidade e regularidade do serviço mediante correições, visitas, gestão institucional. É uma relação com feição de orientação normativa de caráter preventivo feita por meio de provimentos, decisões normativas e procedimentos diversos, e uma relação disciplinar, que não é o tema da minha exposição.

ÓRGÃOS NORMATIZADORES DOS SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS

Os órgãos normatizadores dos serviços extrajudiciais são o Conselho Nacional de Justiça, diretamente ou pela Corregedoria Nacional de Justiça, as Corregedorias Gerais de Justiça e os juízes corregedores permanentes, conforme o que foi previsto na legislação estadual pertinente que fixa as regras de organização judiciária.

Os fundamentos para os poderes de fiscalizar e normatizar do Conselho Nacional de Justiça estão no artigo 236 da Constituição Federal. Também no artigo 103-B, III, que dispõe que compete ao Conselho Nacional de Justiça expedir atos regulamentares no âmbito de sua competência, recomendar providências e zelar pela observação do artigo 37, de ofício, ou mediante provocação, fazendo a supervisão da legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário. E “membros do Poder Judiciário” inclui também os oficiais registradores.

O Conselho Nacional de Justiça expede regulamentos e recomendações que abrangem todos os serviços prestados diretamente ou por delegação, ou seja, pelos notários e registradores. E isso é feito com o poder de revisar, desconstituir, rever ou fixar prazo para as providências a fim de que os atos administra-

tivos dos tribunais estejam em conformidade com o integral cumprimento da lei quando disserem respeito ao serviço notarial e de registro.

Como exemplo, eu trouxe para os senhores os atos do Conselho Nacional de Justiça relativos à permuta, depois da Constituição Federal de 1988, sem que haja previsão específica, no artigo 236, da permuta como forma de outorga de delegação.

Outra questão interessante de precedentes do Conselho é uma recomendação pelo não recolhimento do ISS. E o Conselho decidiu que essa matéria não tinha repercussão geral, e que não competia a ele revisar ou praticar atos ou editar resoluções relativas ao recolhimento de ISS.

Além disso, o Plenário do Conselho Nacional de Justiça pode desenvolver cadastro de dados com informações geradas pelos órgãos prestadores de serviços judiciais, notariais e de registro, igual a atribuição dada ao Corregedor Nacional de Justiça, que também pode manter banco de dados, acompanhar produtividade, gerar relatórios, determinar providências, realizar fiscalizações e correições nos serviços extrajudiciais e de registro. Um exemplo, nós exercemos efetivamente essa atividade em São Paulo por meio do Portal do Extrajudicial e dos Selos Eletrônicos.

E tudo isso tem uma finalidade específica, não são medidas adotadas para conhecimento do que os senhores produzem ou arrecadam, ao contrário, esses portais têm finalidade e uso práticos muito específicos. Um exemplo que eu trago do Portal do Extrajudicial de São Paulo é a nomeação de interino para cartórios vagos. Nós utilizamos as informações de indicação de substituto feita no Portal para fazer a nomeação de interino em caso de vacância.

O Conselho Nacional de Justiça tem competência também para receber reclamações relativas aos serviços judiciais e extrajudiciais. E o Regimento Interno do CNJ prevê que o Plenário do Conselho tem competência para receber reclamações, decidir pelo arquivamento ou pela instauração de procedimento disciplinar. O Conselho Nacional de Justiça ainda pode instaurar processo administrativo disciplinar, avocar processos disciplinares em curso nas Corregedorias Gerais. O Corregedor Nacional de Justiça, por sua vez, pode promover apuração de reclamações disciplinares, instauração de sindicâncias e delegação da apura-



José Augusto Alves Pinto, Ulysses da Silva, José Marcelo Tossi, Sérgio Jacomino, Cláudio Marçal Freire, Gustavo Renato Fiscarelli e Jordan Fabrício Martins.

ção e julgamento para as Corregedorias locais.

O CNJ e a Corregedoria Nacional de Justiça são responsáveis pela fiscalização e normatização, além de uniformização geral para todo o Brasil, mas na verdade são órgãos muito pequenos. Hoje a estrutura está ampliada, mas, na época em que eu atuei como juiz auxiliar do Corregedor Nacional de Justiça, a equipe do extrajudicial contava com dois juizes e quatro assessores, fora a parte de TI, que era responsável pelo portal Justiça Aberta.

Essa estrutura não permite ao Conselho ou ao corregedor atuar como atua o juiz corregedor permanente, ou o Corregedor Geral da Justiça. O Conselho Nacional de Justiça não atua diretamente – apesar de assim previsto e assim possível pelas normas vigentes – na apuração de fatos disciplinares, a não ser por meio da Corregedoria Geral Nacional, que em geral delega essa atribuição ao Corregedor Geral. Eu não tenho conhecimento de processo disciplinar instau-

rado originariamente pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça em relação a oficial ou tabelião. Não, não existe. Da mesma forma, o Conselho não instaura processos disciplinares em relação a servidores do Poder Judiciário, eu acredito que por questão de estrutura, questão de capacidade material e física.

De qualquer forma, existe essa possibilidade normativa. E a par da competência fiscalizatória e da competência disciplinar, o Conselho, e mais ainda a Corregedoria, a quem o Regimento Interno outorga essa atribuição com maior força, exercem muito frequentemente o poder normativo. Nós temos vários exemplos de provimentos recentes. O Regimento Interno prevê que o Conselho edite resoluções, determinações, e que a Corregedoria Nacional edite provimentos, orientações. É uma questão de nomenclatura de normas, que os senhores podem facilmente encontrar no Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, que tem força de lei.



UNIFORMIDADE DE PROCEDIMENTOS CONFERE SEGURANÇA AO USUÁRIO E AO PRESTADOR DO SERVIÇO

O Corregedor Nacional, que atualmente tem levado ao plenário do Conselho a ratificação de seus atos, exerce atualmente de forma muito ampla o seu poder normativo. Existem várias normas que afetam toda a atividade notarial e registral, como a questão das comunicações que serão feitas daqui para a frente não mais ao COAF, mas ao órgão que o substituiu. Uma responsabilidade e um dever de atuação muito grande para os senhores. Algumas transações feitas em dinheiro já demandavam comunicação, mas agora isso está expresso.

Normas como o casamento homoafetivo, uma norma inovadora, corajosa, necessária dentro do contexto em que foi editada e que produziu efeitos muito bons. Eu acredito que hoje, decorridos cinco anos da edição da resolução pelo plenário, que disciplinou

o casamento homoafetivo, já não se discute mais a conveniência da edição daquela norma. O que se diz é que havia necessidade de edição da norma, que os efeitos produzidos são aqueles que se esperavam na medida em que a norma se destinou a conferir segurança jurídica na relação entre as pessoas.

Paternidade socioafetiva da mesma forma não afeta diretamente aos senhores. Mas afeta diretamente aos senhores uma regulamentação que se pensou primeiro na Corregedoria e depois se traduziu em norma legislativa, como a usucapião extrajudicial. A usucapião extrajudicial está regulamentada na lei de forma muito menos ampla do que a norma editada pela Corregedoria Nacional de Justiça. E a norma da usucapião extrajudicial é um exemplo de como a uniformidade de procedimentos confere segurança a quem atua diretamente, ao usuário do serviço e ao prestador do serviço. Os usuários sabem, pela norma da usucapião extrajudicial, o que eles devem levar ao

oficial, quais são as petições, como são feitas, quais são os modelos das plantas, memoriais, notificações, o que deve identificar para notificação. E os registradores sabem com segurança o que se deve exigir do usuário para que a usucapião seja registrada de forma que o registro não seja impugnado, ou se reduza a possibilidade ou os fundamentos de impugnação do registro na esfera judicial. Eu não conheço, como juiz auxiliar da Corregedoria nesses dois anos últimos que a norma da usucapião extrajudicial passou a ter vigência, ações ou procedimentos administrativos visando desconstituir uma usucapião registrada.

Como eu disse, a Corregedoria Nacional de Justiça tem atribuição para editar recomendações, providimentos, instruções e orientações. São denominações de atos normativos.

E o Conselho não tem exercido a atribuição de instaurar processos disciplinares e a atribuição de revisar processos disciplinares. Isso é bom e não é bom para os senhores. É bom no sentido de que o Conselho não faz a revisão dos processos disciplinares instaurados nas Corregedorias Permanentes e nas Corregedorias Gerais. Ou seja, não faz, como fazem em relação aos juízes, de ofício, promover o desarquivamento de processos arquivados ou majoração de pena. Esse aspecto eu acredito que é bom. O aspecto que não é bom para os senhores é que também ele rege a revisão das penas aplicadas pelas Corregedorias Permanentes e Corregedorias Gerais. Não tem atuado nessa atividade.

Em resumo, em relação ao CNJ, o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça tem atribuição do Plenário para normatização e para determinar a fiscalização dos serviços notariais e de registro. As normas editadas pelo Plenário em geral consistem em resoluções, são assinadas pelo presidente do Conselho Nacional de Justiça. O Corregedor Nacional de Justiça também tem competência para editar normas extrajudiciais, que podem ou não ser levadas para ratificação pelo Plenário. Atualmente a maioria é levada à ratificação. E o Corregedor Nacional de Justiça tem atribuição para inspeções e correições.

A diferença entre um provimento do corregedor e uma resolução do Plenário é que o Plenário do Conselho Nacional de Justiça tem interpretado de forma reiterada, e eu acredito que com razão, que as suas

decisões são terminativas, ou seja, uma vez editada uma norma pelo Plenário ou ratificada uma norma da Corregedoria Nacional pelo Plenário do Conselho não cabe mais recurso.

Um exemplo prático é o casamento homoafetivo. Quando foi editada a norma pelo Conselho Nacional de Justiça, editada a resolução pelo Plenário, foram interpostos alguns recursos na Corregedoria pedindo a revisão daquela norma, mas por ser decisão terminativa não cabe essa revisão no âmbito do próprio Conselho. A revisão, se for o caso, deve ser buscada numa ação judicial.

A COMPETÊNCIA NORMATIVA E FISCALIZATÓRIA DO PODER JUDICIÁRIO

As Corregedorias Gerais de Justiça têm poder de fiscalizar e normatizar. A Lei 8.935/1994 prevê que é inerente a esses poderes a forma de realização de concurso público, reitera a competência do Poder Judiciário para outorga da delegação. Por isso a relação entre a norma e o concurso.

As normas de vacância e de concurso foram editadas pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça. As Resoluções 80 e 81, que não são passíveis de impugnação na esfera administrativa, têm grande aplicação no Estado de São Paulo e em vários Estados do Brasil, alguns com dificuldade de fazer concursos. Mas eu lembro que não existe interinidade definitiva. A ideia é um interino provisório. Interino não é titular de delegação. Titular é o oficial que recebeu delegação na forma prevista na Constituição Federal depois de 1988, na forma prevista em lei. No âmbito do Poder Judiciário não se concebe uma situação provisória como definitiva, ou seja, unidades mantidas sob responsabilidade de interinos por vários anos.

Em relação à hierarquia de atividades existe também uma relação hierárquica entre o Conselho Nacional de Justiça, a Corregedoria Nacional de Justiça, o Corregedor Geral da Justiça e o Corregedor Geral Permanente. Todas as atribuições devem ser exercidas conforme o princípio federativo.

O Conselho Nacional é o órgão de direção, mas não é o órgão de atuação específica em cada Estado. Cada Estado tem a sua autonomia, o tribunal tem a sua autonomia, cada corregedoria tem o seu poder norma-

tivo e fiscalizatório, e todos devem ser exercidos de forma coerente, de forma a que não se contradigam no que diz respeito à competência.

O exercício da atividade normativa pelos juízes corregedores e pelo Corregedor Geral da Justiça e Nacional também têm citação e referência. E vão os artigos da Lei 8.935/1994, não vou repetir porque todos conhecemos essa lei. Mas a competência normativa e fiscalizatória do Poder Judiciário vem sendo reiterada em várias normas que vão da Constituição Federal à Lei de Regulamentação dos Serviços Notariais e de Registro.

Em São Paulo, como exemplo, cada tribunal tem sua organização judiciária, cada tribunal divide a sua atividade de normatização e fiscalização conforme a estrutura que é prevista para aquele Estado. Existem Estados em que são mantidos dois corregedores, um corregedor para o judicial e um para o extrajudicial, às vezes um corregedor para o interior, um corregedor para a capital. Existem Estados em que o Juiz Corregedor Permanente é o juiz de todo o fórum. Em São Paulo, o Corregedor Permanente é o juiz designado pelo Corregedor Geral da Justiça e nomeado pelo Conselho Superior da Magistratura. Mas essas diferentes estruturas não podem servir para que a atuação do juiz seja diferente em âmbito nacional.

Como o serviço dos senhores é único e deve ser prestado de maneira uniforme para se atingir um resultado também uniforme de segurança jurídica, que decorre da qualidade do exercício da atividade, também em relação ao Juiz Corregedor Permanente e ao Corregedor Geral ou Nacional deve existir uma uniformidade de procedimentos e entendimentos que permitam uma relação segura e estável entre o Poder Judiciário e entre os senhores oficiais registradores e oficiais registradoras.

Eu digo isso porque nem sempre o juiz tem um conhecimento aprofundado dos serviços extrajudiciais. Essa situação era muito comum na época em que eu ingressei no concurso, é menos comum hoje que os concursos são equivalentes. A procura pelo concurso do extrajudicial é tão grande como a procura para o concurso da magistratura, Ministério Público, Defensoria Pública. As pessoas se preparam para todas as atividades e isso é excelente, porque faz com que todos tenham conhecimento das atividades que se

interligam e que devem ser exercidas de forma coerente, de forma a não haver contradições, em que o resultado seja um só. Mas nem sempre isso ocorre. Algumas vezes o juiz não entende por que o oficial exerce, na sua atividade de qualificação, a recusa do registro de um título judicial, em geral por falta de continuidade.

E nem sempre a importância de exercer essa atividade de forma independente é compreendida, mas é necessário que todos tenhamos conhecimento da nossa atribuição e de quais são os limites impostos por lei.

Quando eu digo que aos senhores cabe atuar de forma a exercer em toda a sua plenitude a atividade de qualificação, eu também sou obrigado a dizer que aos membros do Poder Judiciário é necessário que atuem de forma a compreender e respeitar toda a amplitude com que deve ser exercida a atividade de qualificação. Sem a liberdade, que é inerente à qualificação, o serviço não é prestado de forma adequada. Cabe aos senhores exercer essa atividade em sua plenitude.

Também em São Paulo o Regimento Interno contém regras sobre a edição de normas em relação à prestação de serviço. Os Corregedores Permanentes podem editar normas sobre a prestação de serviço, normas que digam respeito a procedimentos, à adequação das instalações físicas, adequação ao número de funcionários. Mas isso não significa a possibilidade de ingerência na gestão econômica e na gestão de pessoal dos cartórios. Por exemplo, o Corregedor Nacional pode dizer “os senhores devem ter tal estrutura de informática porque agora vem o ONR”. O ONR exige uma estrutura mínima que permita a implantação do SREI. Então essas normas estão na competência, estão naquilo que o Poder Judiciário deve fazer.

Segurança de instalações, atendimento às normas editadas pelo Corpo de Bombeiros, às normas sanitárias. Tudo isso pode ser exigido por meio de uma norma administrativa para que os cartórios tenham instalações adequadas à prestação de serviços.

Uma outra norma diz respeito à colheita de dados, à obtenção de dados para efeito de reorganização do serviço. A organização e reorganização competem ao Poder Judiciário por meio de proposta de iniciativa legislativa. Cabe ao Poder Judiciário e aos tribunais encaminhar ao legislativo a proposta de regulamentação ou a proposta de criação, extinção, acumulação,

desacumulação de unidades. Para isso nós precisamos de dados, e esses dados são obtidos por meio do Justiça Aberta, por meio do Portal do Extrajudicial, por meio do Selo, por meio de informações fornecidas pelas prefeituras quanto à extensão territorial, distância, locomoção, proximidade da população.

Os estudos para as manifestações pedidas aos oficiais e tabeliães, para proposta de criação ou extinção de unidades, utilizam dados obtidos pelo Poder Judiciário por meio de portais que foram implantados mediante norma que visou uma estrutura de serviços compatível com a situação de cada localidade, incluindo a situação socioeconômica, porque sem renda nada se faz.

Às vezes, a norma pode não ter a finalidade imediatamente compreendida por quem está submetido a ela, mas geralmente ela é editada com uma finalidade específica, para que todos nós juntos possamos obter a boa prestação dos serviços extrajudiciais de registro e de notas.

A IMPORTÂNCIA DE UM ÓRGÃO DE REGISTRO PÚBLICO

Eu me referi a uma hierarquia administrativa entre os órgãos do Poder Judiciário. As normas editadas pelo Conselho Nacional de Justiça prevalecem em relação às normas editadas pelo Corregedor Nacional de Justiça, que prevalecem em relação às normas editadas pelo Corregedor Geral da Justiça, que prevalecem em relação às normas editadas pelo Juiz Corregedor Permanente. Se nos lembrarmos da pirâmide de Kelsen, a estrutura é idêntica aqui na esfera administrativa. Nós, juízes corregedores, também não atuamos com liberdade, atuamos com restrições porque atuamos na esfera administrativa.

Até hoje eu tenho alguma dificuldade de compreender que a qualificação seja uma atividade de justiça voluntária. Tanto a atividade que os senhores exercem como a que eu exerço são atividades administrativas, e nós estamos sujeitos a essa hierarquia de normas, assim como os senhores estão sujeitos às normas e orientações de caráter normativo e aos precedentes em julgamento de dúvida ou precedentes de julgamento de recursos administrativos sobre a possibilidade da prática ou não prática de determinado



Auditório lotado na palestra inaugural do XLVI Encontro dos Oficiais de Registro

ato que tenha força vinculante.

Essa hierarquia de atuação administrativa existe tanto em relação aos senhores como em relação aos juízes nos vários órgãos do Poder Judiciário, na sua estrutura de organização. E o respeito a essas normas faz com que a atividade prestada pelos senhores produza um resultado uniforme. Com o resultado uniforme se tem segurança jurídica. Com segurança jurídica se tem a obtenção daquilo que deve ser prestado no serviço extrajudicial de notas e de registro em favor do usuário. Na verdade, a finalidade última em que todos devemos pensar é que o usuário tenha segurança jurídica. E segurança jurídica se traz tanto com uniformidade, com efetividade dos atos praticados como com unicidade de órgãos de atuação.

Existe uma necessidade de atuação do Poder Judiciário, Corregedoria Nacional, Corregedoria Geral, Corregedoria Permanente. São órgãos que estão estritamente vinculados uns aos outros. E eu não vejo muito sentido em que existam órgãos diferentes de atuação registral.

Realmente eu não vejo qual o proveito para a população em existir um órgão de registro público e uma instituição privada de registro público. A força probante que se tem pelo registro público decorre da



de Imóveis do Brasil. Participantes ouvem o hino nacional.

lei e decorre da qualidade do serviço prestado pelos senhores. A força probante que se tem de um órgão privado decorre da confiança de quem utiliza aquele serviço e, em última análise, decorre do juiz. Se eu tenho presunção de veracidade do registro realizado, dos direitos inscritos e dos fatos que constam do registro, eu não tenho presunção de veracidade a não ser que alguma lei diga isso – não sei se dirá – em relação ao direito inscrito fora do registro.

Se eu tenho um custo de obtenção de informação do registro, a certidão como prova de que o direito real foi inscrito existe e prevalece em relação a todos porque o direito real tem eficácia *erga omnes*. Com o custo que decorre do que está previsto em lei de emolumentos eu vou ter um custo diferente quando eu preciso obter a prova da existência do direito em um órgão registral, com presunção de veracidade. Esse custo é diferente em relação à prova da inexistência de um direito conflitante de um órgão particular, eventualmente sem presunção de veracidade, e que pode me trazer litígios, que pode me trazer discussão sobre se aquele direito vai prevalecer ou não em relação ao direito registrado.

Quando se estudou a bolha imobiliária nos Estados Unidos, o doutor Sérgio Jacomino me presenteou

com um livro¹ muito interessante que dizia respeito ao sistema hipotecário americano e à insegurança jurídica que aquele sistema privado trazia na solução de litígios porque, no final das contas, o resultado, prevalência ou não do direito, é dito por um juiz quando existe um registro. As provas são levadas ao juiz, o juiz decide aquele litígio. Com provas seguras vindas de quem tem atribuição para prestar o serviço com fé pública, a solução é uma; com provas inseguras, que eventualmente venham de quem não tem competência para prestar um serviço de registro e não tenha fé pública, a solução pode ser outra. Um litígio, ainda que resolvido, vai ser uma solução de muito mais difícil obtenção e nem sempre satisfatória, na medida em que se entende que o direito real prevalece em relação aos direitos obrigacionais. O direito real é aquele direito inscrito no Registro competente.

Com isso eu agradeço a atenção dos senhores e a honra de fazer a palestra inaugural deste evento de relevantíssima importância.

¹ MÉNDEZ GONZÁLEZ, Fernando. DIP, Ricardo. JACOMINO, Sérgio. *Registro público de imóveis eletrônico: riscos e desafios*. São Paulo: Quinta Editorial, 2012. 168p. Disponível em: <<https://archive.org/details/registro-de-imoveis-eletronico>>. Acesso em: 22 de ago. 2022 [NE].

Urbanismo, Meio ambiente e o Registro
de Imóveis – aspectos polêmicos.
A publicidade-notícia de situações jurídicas
urbanístico-ambientais

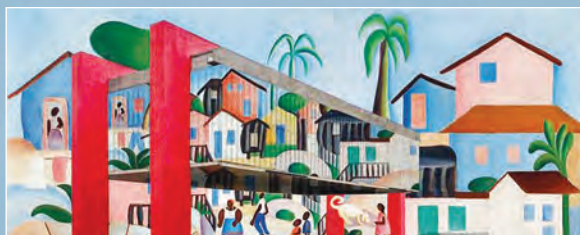
Servidão ambiental urbana¹ e compensações ambientais

LUC DA COSTA RIBEIRO²

Oficial de Registro de Imóveis em Ribeirão Pires (SP)

¹ A monografia que fiz para a conclusão da minha pós-graduação em Direito Registral Imobiliário na Escola Paulista da Magistratura foi sobre este tema:
[https://www.researchgate.net/publication/333643890_SERVIDAO_AMBIENTAL_-
_Aplicabilidade_em_Areas_Urbanas_para_Compensacoes_Ambientais](https://www.researchgate.net/publication/333643890_SERVIDAO_AMBIENTAL_-_Aplicabilidade_em_Areas_Urbanas_para_Compensacoes_Ambientais)

² www.linkedin.com/in/luc-da-costa-ribeiro-79639512



XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP – HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA – 12 A 14.11.2019

O objeto desta apresentação é a servidão ambiental urbana e as compensações ambientais, trazendo algumas nuances que vieram com o novo Código Florestal.

Desde 2011, quando passei no concurso, estou numa cidade do Grande ABC com muitas restrições ambientais. No início de 2012, a Cetesb¹ foi ao Cartório para me esclarecer algumas situações da legislação ambiental que não estavam sendo cumpridas. Foi quando realmente entendi quão extensa era a legislação ambiental estadual que se aplicava à circunscrição, principalmente para a proteção e recuperação de mananciais. Nessa ocasião também tomei conhecimento de um procedimento que não era feito devidamente. Ao ficar a par das restrições ambientais, eu quis ser exemplo para a cidade quando mudei de prédio no fim de 2012.

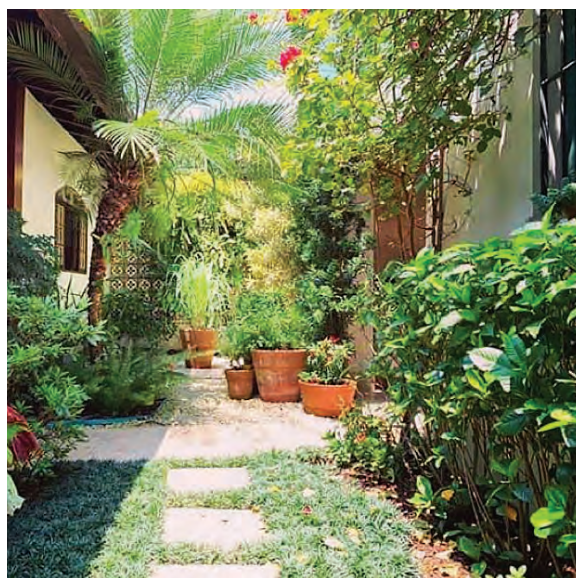
1 A Companhia Ambiental do Estado de São Paulo é a agência do governo do Estado de São Paulo, Brasil, responsável pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de sujeira com a preocupação fundamental de preservar e recuperar a qualidade das águas, do ar e do nosso solo.

Todo licenciamento ambiental em região de mananciais precisa ser publicizado pelo Cartório. Existe uma notícia prévia ao licenciamento, chamada “declaração de vinculação”, prevista na legislação estadual, que deve ser averbada na matrícula. Estou numa região em que todo uso e ocupação do solo é licenciado ambientalmente, tem restrições. Na mudança de prédio, procuramos fazer a adequação exigida pela legislação, abrindo área permeável e plantando espécimes da vegetação nativa. Temos um jardim na frente do prédio, outro atrás, compostagem, abelhas. Fui um pouco além do que precisava.

Senti que era uma função social minha, como registrador, mostrar para a cidade que aquelas restrições ambientais eram possíveis de serem cumpridas, valorizando o imóvel. Na verdade, tentamos valorizar o imóvel seguindo todas as restrições ambientais.



Entrada do prédio do RI de Ribeirão Pires



Jardim no RI de Ribeirão Pires

Em geral, as pessoas nem sabem quais são as restrições, por isso elas não são cumpridas. Quando comprei o imóvel ele estava todo inadequado, mas eu já sabia das restrições e contei com as adequações no meu orçamento. Então cumpri as exigências ambientais e não achei ruim. O problema é que as pessoas comprem o imóvel, deparam-se com restrições que não conheciam e ficam revoltadas.

Existia uma mentalidade, desde o impacto da primeira lei de mananciais em 1976, contra a legislação ambiental. O município passou mais de 40 anos lutando contra isso, e a ideia foi justamente mudar essa mentalidade.

Creio que a partir de 2012/13 nós conseguimos desempenhar um bom trabalho. Nosso objetivo foi exemplo para o município e fazer do limão, que eram as restrições, uma limonada.

Desafios ambientais

Minha circunscrição é abrangida por Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, ambas 100% em área de proteção e recuperação de manancial, então a Circunscrição inteira tem restrições.

São três bacias num só município, ou seja, três legislações ambientais diferentes. Cada bacia tem a sua

legislação: Billings, Taiaçupeba e Guaió.

Nós temos dois órgãos licenciadores: um estadual e um municipal, cada um com suas atribuições, sendo às vezes confuso o limite de cada um. Todo uso e ocupação do solo é licenciado, bem como as atividades. A atividade empresarial, por exemplo, tem que ser licenciada.

No que tange ao Cartório, os parcelamentos do solo e quaisquer edificações têm de ser licenciados. Mas por vezes aparece um óbice de difícil solução. A legislação estadual determina que a restrição ambiental seja averbada na matrícula. Mas muitas vezes o imóvel não tem matrícula, ou a matrícula não está no nome da pessoa que atua no imóvel, o que dificulta sua legitimidade para requerer a averbação. Ao licenciar sua atividade, o empreendedor passa por grandes dificuldades. Trazer tudo isso para a matrícula é ótimo do ponto de vista teórico, mas do ponto de vista prático é complicado, porque ainda não temos todos os imóveis matriculados nem todos os imóveis regulares.

Quais são os tipos de restrição? São restrições urbanísticas dentro da legislação ambiental: lote mínimo, coeficiente de área permeável (no mínimo 20% de área permeável), coeficiente de área florestada com vegetação nativa (no mínimo 10%), coeficiente de aproveitamento, coeficiente de elevação – cada zona tem o seu coeficiente próprio.

Nesse contexto surge a declaração de vinculação (DV). Este é um passo que a legislação estadual cria: averba-se a restrição ambiental primeiro, e só depois o licenciamento é liberado. Essa vinculação ambiental dá publicidade às restrições ambientais próprias de cada imóvel.

Esse tipo de averbação é ótimo para dar publicidade às restrições ambientais do imóvel, que estão previstas abstratamente na lei. Qualquer pessoa que se interesse pelo imóvel e entre em contato com essa publicidade deve levá-la em conta e respeitá-la.

Há outras duas averbações que fazemos, como prática, que me causam grande desconforto jurídico, pois me parece que terceiros que adquiram o imóvel não têm obrigação de respeitá-las. Não consegui encontrar fundamento jurídico que atribua eficácia real a tais atos, ou seja, base jurídica que imponha a qualquer um que adquira o imóvel o dever de respeitá-las.

Quais são essas averbações?

A primeira é a do TRPAVL – Termo de Responsabilidade de Preservação de Área Verde para Lote. Esse é um acordo com o órgão ambiental no sentido de preservar uma área dentro do imóvel. Isso é averbado na matrícula e parece uma “reserva legal”, e não tem nada a ver com o coeficiente de área permeável (cujo mínimo é 20%). É uma área delimitada, fora de todos os coeficientes restritivos, que a pessoa se compromete a preservar. Ela assina com o órgão ambiental esse termo de responsabilidade, que está previsto na legislação estadual. Eu me pergunto: se ela vender o imóvel, será que quem comprar tem a obrigação de respeitar o termo firmado pelo antigo proprietário?

Na averbação de Declaração de Vinculação, as restrições aderem ao imóvel, pois são previstas em lei. Ela só traz essas restrições para o âmbito da matrícula. Já o TRPAVL surge de um acordo de vontades entre o proprietário atual e o órgão ambiental, sendo isso averbado. Será que esse compromisso do proprietário atual e esse termo de responsabilidade são capazes de obrigar o próximo proprietário? É uma questão. Particularmente não vejo eficácia real para esse instrumento ambiental.

A segunda averbação é a de compensações ambientais. Por exemplo, para se construir mais do que é possível segundo o coeficiente de área construída, o órgão ambiental exige uma compensação em área de terreno.

Existe a possibilidade de ser dada uma área contígua ou descontínua (pode ser uma área distante, desde que dentro da mesma bacia, o que aliás é o que mais se faz hoje em dia). A DV indica que o imóvel está sendo licenciado através de compensação de área. O Cartório de Registro de Imóveis tem de fazer duas averbações referentes à mesma DV: uma no imóvel que está sendo construído, e outra naquele imóvel que está sendo dado em compensação. Eu me pergunto: essa averbação tem força além desse proprietário, se ele vender o imóvel?

O imóvel pode ter uma construção, mas ele tem um outro imóvel que compensa essa área. Só se pode vender os dois ao mesmo tempo? Se eu receber uma escritura vendendo um apenas, eu posso registrar apenas neste, sem registrar nada no outro? Suponhamos que seja vendido o imóvel onde está a construção e o proprietário do imóvel de compensação resolva desrespeitar o acordo de compensação. Ele pode desrespeitar porque vendeu o imóvel principal (onde está a construção) ou não? E se ele vende o imóvel acessório, o imóvel onde está a compensação? O comprador do imóvel acessório deve respeitar essa compensação? Tem efeito real? Eu diria que não.

A servidão ambiental como solução

Comecei a estudar como se pode dar eficácia real aos instrumentos e necessidades da Cetesb, e cheguei à servidão ambiental.

Antes, um comentário sobre regularização fundiária em área de manancial, o que era quase impossível antes da Lei 13.465. A legislação estadual está muito incompatível com a legislação federal. E nessa esteira, chega-se a situações praticamente insuperáveis. Infelizmente, a visão do Estado era no sentido de “se não se cumprir a legislação ambiental estadual, não se faz regularização fundiária”. Isso ia muito na contramão da legislação federal, que incentiva a regularização fundiária porque a situação já está consolidada. O fato de não se dar matrícula e título para a pessoa não vai mudar a realidade, não vai regenerar o verde.

Entendo que a regularização só traz benefícios, porque ao se dar responsabilidade ao ocupante, agora proprietário, ele tem de dar atenção às suas responsabilidades ambientais. Na verdade, a interpretação dos órgãos ambientais estaduais era equivocada no sentido



Luc da Costa Ribeiro

de dificultar a regularização fundiária em mananciais.

Existe zoneamento em que o lote mínimo é de 7.500 m², ou seja, se houve alguma ocupação irregular naquela região, será necessário exigir compensações. Vamos supor que o lote que a pessoa ocupou tenha 300 m². Se for nessa região onde o lote mínimo é de 7.500 m², para cada ocupação de 300 m² vai ser exigido 7.200 m² de compensação. É inviável a satisfação da compensação exigida por falta de área disponível.

Minha interpretação é a seguinte: se a ocupação consolidada está em determinada zona que não foi identificada como de ocupação irregular, ainda que esteja numa zona de preservação ambiental, ela deve ser interpretada como zona consolidada. Os menores índices devem ser aplicados na regularização fundiária daquele núcleo, porque senão fica impossível regularizar.

A Circunscrição quase inteira é irregular. Os desdobros são feitos sem licenciamento, as edificações

também, e isso gera um problema enorme. Desde 2012, o Cartório está ao lado dos órgãos ambientais, exigindo o licenciamento ambiental adequado para a prática dos atos.

O problema é evidente. As compensações ambientais precisam ser feitas. Qual caminho seguir? A multa é caríssima, e há situações em que é preciso dar um imóvel de 3.000 m² para compensar, às vezes, 100 m².

Então, à primeira vista muitos sugerem a figura do “condomínio de compensação”. Dez pessoas compram um imóvel grande na periferia para compensar seus respectivos imóveis. Eu não gosto dessa ideia, porque condomínio envolve muita gente. Se a pessoa do imóvel compensado vende aquele imóvel, o que fazer com esse condomínio de compensação? São muitos proprietários de um único imóvel. Se alguém morre, é preciso partilhar o bem entre os herdeiros. A matrícula fica difícil e confusa.

Mais uma vez aparece a servidão ambiental como solução. Na servidão ambiental surge uma figura nova, que eu tenho chamado de “empresário do verde”. Ele compra áreas verdes e ganha dinheiro preservando, deixando verde, deixando a mata intacta. É uma profissão nova, uma atividade muito boa porque se ganha preservando, diferente de um loteamento ou de um condomínio em que se vai desmatar tudo para construir.

O empresário do verde vai adquirir áreas grandes e aquele mecanismo de “comprar em hectare e vender em metro quadrado” funciona aqui, sem gasto com infraestrutura. No loteamento e no condomínio é preciso gastar, mas na servidão ambiental o custo é muito menor, praticamente é só cercar a área.

Em reuniões com a Cetesb, nós criamos um regimento para aplicação da servidão ambiental para compensação de imóveis urbanos.

Novo Código Florestal expande servidão ambiental

O Código Florestal é de 1965. A legislação paulista de proteção aos mananciais remonta a 1975. O instituto da servidão ambiental entrou para o direito brasileiro em 2000, ainda com o nome de servidão florestal, através de Medida Provisória. Mas foi com o Novo Código Florestal de 2012 que o instituto se expandiu. Ele trouxe algumas características que, a meu ver, ampliam demais o alcance da servidão ambiental.

A servidão ambiental pode ser interpretada nos mesmos termos do Código Civil, ou não. Ela pode vincular dois imóveis quando utilizada para compensações.

Mas a servidão ambiental também pode ser utilizada para a preservação do imóvel. Ela não se vincula a nenhum outro imóvel. O proprietário pode abrir mão do uso e gozo do seu imóvel, e então vai ficar para sempre preservado sem estar vinculado a nenhum outro imóvel. Ele está servindo ao meio ambiente, e não a um outro imóvel. É possível fazer isso.

Para fins de pesquisa, a servidão ambiental surgiu nos Estados Unidos, onde é denominada *conservation easement*. Nos países de língua espanhola, é *servidumbre ecológica*.

Algumas mudanças muito sutis foram aparecendo na legislação. Primeiramente, em 2000, era muito claro

que a servidão florestal era para imóveis rurais. A lei mencionava “o proprietário rural...”.

Era possível utilizar a servidão ambiental para compensações, principalmente reserva legal. Qual era o alcance disso? Eu poderia fazer dentro do mesmo ecossistema, estando na mesma microbacia. Até isso mudou no novo Código Florestal.

Em 2000, a servidão florestal era submetida à aprovação pelo órgão ambiental estadual competente. E tratava-se apenas de uma renúncia a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa.

Em 2006, isso muda muito. O nome muda para “servidão ambiental”. Na verdade, não houve a revogação dos artigos da servidão florestal, mas a doutrina entendeu que as novas disposições derogavam a servidão florestal. Então começamos a falar em “servidão ambiental”. E o que era apenas renúncia de direitos de supressão e exploração passou a ser “renúncia total ou parcial” a direito de uso, exploração ou supressão de “recursos naturais”. Também se poderia renunciar a qualquer utilização daquele imóvel, não era simplesmente explorar ou suprimir, ou mesmo usar. Mas até então só abrangia “imóvel rural”.

Em 2012, com o novo Código Florestal, houve o aumento do alcance da servidão ambiental. A lei passou a dizer “o proprietário ou possuidor de imóvel”. Não classificou mais esse imóvel como rural, suprimiu a palavra “rural”. Nesse sentido, o alcance passou a ser para qualquer imóvel.

Art. 9º-A. O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental.

Também o possuidor pode instituir servidão ambiental. Como? Se é possuidor, ele não consta na matrícula. Como receber o título dele de instituição de servidão ambiental? Eu não consigo ver aplicabilidade prática do possuidor instituindo servidão ambiental.

Fica claro que a pessoa pode ser física ou jurídica.

O instrumento é público ou particular. Então a diferença para a servidão do direito civil é a dispensa

de escritura pública. Na servidão ambiental pode ser instrumento público ou particular, ou ainda “termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama”.

A limitação de uso e gozo aqui é mais clara ainda: “limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela”. Para quê? “Preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes”.

Vão se ampliando as possibilidades. Antes eu deixava de suprimir e explorar, agora eu posso ter que recuperar. Eu me comprometo a pegar uma área devastada e recuperar essa área. Então eu tenho uma obrigação de fazer. Em geral o imóvel serviente tem a obrigação de suportar, mas ele não tem a obrigação de fazer. Nessa servidão ele pode se obrigar a fazer, a recuperar a área.

E se antes se tratava de recomposição no mesmo ecossistema, na mesma microbacia, agora os termos da lei falam em “projetos que contemplem a utilização de espécies nativas do mesmo bioma onde ocorreu a supressão”.

Em 2012, a expressão “recursos naturais” foi alterada para “recursos ambientais”. Os recursos ambientais englobam os recursos naturais e os recursos artificiais, como patrimônio histórico, cultural, paisagístico. Mais um fator para acreditarmos que era intenção da lei expandir o alcance da servidão ambiental. Hoje, na cidade, se a pessoa mora em imóvel com valor paisagístico, ela pode instituir servidão ambiental daquele imóvel para que ele permaneça preservado não importa quem seja o dono.

Novidades da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente

Essas modificações foram introduzidas pelo novo Código Florestal no corpo da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/1981, nos artigos 9º-A, 9º-B, 9º-C.

O que houve de novidade?

- Possibilidade de o possuidor instituir a servidão ambiental, mas na prática não sei como se daria.
- Supressão do termo “rural” para o imóvel, então hoje a servidão ambiental pode ser usada em área urbana.
- Possibilidade expressa de instituição da servidão ambiental por pessoa física ou jurídica.
- Possibilidade de instituição da servidão ambiental

tanto por escritura pública quanto por instrumento particular ou termo administrativo.

- Alteração de recursos “naturais” para “ambientais”, o que também amplia muito o objeto da servidão ambiental.
- Supressão da anuência do órgão ambiental. Para quem tem interesse em ser empresário do verde eu recomendo que passe pelo órgão ambiental, para ter certeza de que o órgão ambiental vai receber aquele imóvel em compensação. É preciso adequar o imóvel ao que o órgão ambiental considera que é de compensação. Uma vez instituída a servidão, não tem mais volta.
- Especificação do que deve conter no instrumento de servidão ambiental (§ 1º dos artigos 9º-A e 9º-C);
- Revogação do termo “servidão florestal” e conversão de todas as servidões florestais em servidões ambientais (art. 9º-A, § 7º).
- Prazo mínimo de 15 anos para a servidão ambiental temporária;
- Especificação dos direitos e deveres dos contratantes (art. 9º-C, §§ 2º e 3º);
- Adequação da nomenclatura na Lei do ITR. Como incentivo à servidão ambiental, a área de servidão deixa de ser computada da base de cálculo do ITR. Então não será pago ITR sobre área de servidão. Mas nada foi dito em relação à servidão urbana. Então o que eu tenho recomendado nas palestras é que os municípios também ajustem a sua legislação para dar isenção de IPTU às servidões ambientais urbanas.

Características e peculiaridades da servidão ambiental

Diferentemente da servidão comum, a servidão ambiental pode ser instituída por escritura pública, instrumento particular ou termo administrativo.

A servidão ambiental não é registrada, mas averbada – a lei sempre utiliza o termo “averbação”. Ela tem a característica de ser um procedimento bifásico. Primeiro se institui a servidão ambiental e nessa instituição, segundo o artigo 9º-A, se determinam quais as restrições que se impõem àquele imóvel. Por exemplo: “Eu abro mão de uso e gozo e me comprometo a recuperar a vegetação local”.

Instituída a servidão ambiental, ela não está beneficiando nenhum outro imóvel. No entanto, é possível

utilizar essa servidão ambiental para compensações como faz o empresário do verde. Ele pode usar partes dessa servidão ambiental para compensar outros imóveis.

A servidão ambiental pode ser gratuita ou onerosa, perpétua ou temporária, pode ser do imóvel inteiro ou de parte do imóvel.

Ela exige um ponto de georreferenciamento. Toda a estrutura da servidão ambiental ainda está na mentalidade do imóvel rural, então se pede georreferenciamento. Para imóvel urbano não faz muito sentido. É uma tendência que os imóveis urbanos comecem a ser georreferenciados, mas por enquanto não há essa obrigatoriedade, embora seja um requisito legal.

Como dito, é um procedimento bifásico. Primeiro se faz a instituição da servidão ambiental e, se o proprietário quiser, depois ele pode ceder. A lei usa três termos: alienar, ceder ou transferir. Não vejo diferença entre eles, parece que são sinônimos. Então o proprietário pode alienar, ceder ou transferir a servidão ambiental para compensação.

Uma coisa importante. Em área rural eu preciso ter 20% de reserva legal. Não posso instituir servidão ambiental nesses 20%, mas somente na área que exceder os 20%. A mesma lógica se aplica em relação às áreas de APP, área de preservação permanente, que não podem ser computadas para compensação.

Em área urbana não há reserva legal, mas a questão da APP prevalece. Se o imóvel tem APP, a área de APP não pode entrar na área de servidão ambiental para fins de compensação, da mesma forma como na rural.

Para finalizar, na utilização da servidão ambiental eu considero muito importante alguns incentivos econômicos, pelo menos na região de mananciais, para viabilizar as regularizações de imóveis. Por exemplo, os municípios fazerem como a União: excluam da base de cálculo do IPTU a área de servidão ambiental, como já é feito no ITR.

Quando o empresário do verde vai instituir a servidão ambiental, sugiro que ele negocie com o órgão ambiental a possibilidade de manejo sustentável daquela área, e ainda a possibilidade de crédito de carbono, instalação de parques em parte da área, convênios com universidades para pesquisa de fauna e flora. Sugiro também que eles estabeleçam uma anuidade no con-

trato. O proprietário da área de servidão ambiental vai ser responsável por aquilo indefinidamente. Ele terá de fiscalizar toda uma área, que vai beneficiar diversos outros imóveis. Uma obrigação perpétua sem contraprestação nenhuma. É importante que o empresário do verde encontre formas para custear essa fiscalização. Existe um título de crédito novo, CRA, também vinculado à servidão ambiental.

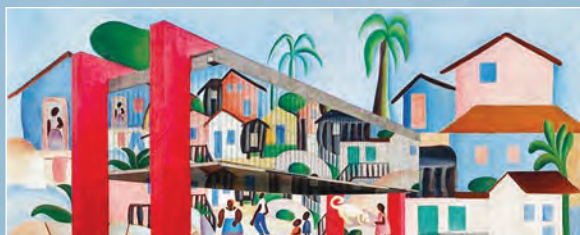
No direito estrangeiro existe um órgão que monitora as áreas de servidão ambiental. No Brasil isso não foi previsto. Considero interessante que, assim como há empresas de monitoramento de segurança de residências e empresas, que também haja empresas de monitoramento ambiental, com drones que sobrevoem as áreas e, assim, possam alertar o empresário do verde sobre possíveis queimadas, desmatamento ou mesmo invasões nas áreas servientes.

Urbanismo, Meio ambiente e o Registro
de Imóveis – aspectos polêmicos.
A publicidade-notícia de situações jurídicas
urbanístico-ambientais

Publicidade constitutiva de situações jurídicas ambientais e urbanísticas. Hipóteses e condições de eficácia perante terceiro

FÁBIO RIBEIRO DOS SANTOS

Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil das Pessoas Jurídicas de Campos do Jordão (SP).
Doutor e mestre em Direito do Estado (Direito Ambiental e Urbanístico) pela USP – Universidade de São Paulo



XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP – HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA – 12 A 14.11.2019

Eu vou fugir do enfoque tratado até agora para propor uma nova discussão, que é falar da publicidade-constitutiva e não exatamente da publicidade-notícia.

Na verdade, a ideia é apresentar algumas proposições para debate. Quando falamos em publicidade ambiental e Registro de Imóveis, o que vemos em estudos de colegas registradores como Marcelo Augusto Santana de Melo, por exemplo, é que a publicidade no Registro de Imóveis tem por objetivo ser uma publicidade instrumental na defesa do meio ambiente. Ela se vincula à preservação ambiental na medida em que facilita a informação, facilita o conhecimento, divulga informações e restrições.

O acesso à matrícula do imóvel dá às pessoas o conhecimento das restrições que incidem sobre determinado imóvel e vice-versa. Também o Registro de Imóveis, na medida em que é um registro por excelência das situações jurídicas que envolvem os imóveis, atrai para si essas notícias ambientais. Então a publicidade-notícia é uma ideia bem consolidada.

Mas o tema da publicidade constitutiva me veio a partir da leitura deste dispositivo da lei da concentração de informações na matrícula, Lei nº 13.097/2015:

Art. 54. Os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações:

III - averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei;

Negócios jurídicos que tenham por fim constituir direitos reais sobre imóveis não serão eficazes perante terceiros ou com relação a atos jurídicos precedentes, se não for averbada na matrícula a restrição administrativa ao gozo de direitos registrados.

Isso é uma grande novidade. Como uma restrição administrativa precisa estar averbada na matrícula? Por que a lei trouxe a noção de uma restrição administrativa que precisa ser averbada na matrícula para que ela seja eficaz perante um negócio jurídico?

Não é algo da tradição do Direito brasileiro, porque as restrições administrativas, via de regra, não são averbadas e nem precisariam sê-lo. Ninguém precisa averbar na matrícula as restrições decorrentes de lei de zoneamento, por exemplo. O cartório não vai averbar na matrícula de um imóvel urbano que o recuo para construções é de tantos metros nas laterais ou de fundos, ou que não se pode construir acima de tantos metros. Isso se verifica na lei, não é elemento que deva constar da matrícula. Ao comprar o imóvel a pessoa não vai poder alegar ignorância de uma restrição como essa, porque a lei vale para todos e ninguém pode se escusar alegando ignorância da lei.

Mas ao mesmo tempo, a Lei 13.097 não poderia conter a palavra inútil da “restrição administrativa”. Então tentei fazer um esforço de interpretação para entender o que a lei quer dizer quando dispõe que há restrições administrativas que devam ser averbadas, como condição de sua eficácia perante terceiros em geral.

O que é uma restrição administrativa?

Para saber o que é uma restrição, primeiro é preciso saber o que é uma limitação. A limitação administrativa ao direito de propriedade, no Direito Administrativo, é

“tudo que afete qualquer dos caracteres desse direito”. Essa é a classificação de José Afonso da Silva.

Há limitações de Direito Privado e de Direito Público. As limitações de Direito Público se subdividem em restrições, servidões e desapropriação. José Afonso faz um paralelo interessante dizendo que o direito de propriedade tem três caracteres: ser um direito ilimitado, absoluto e perpétuo. Cada uma dessas limitações incide sobre um caráter específico. As restrições são aquelas que afetam o caráter absoluto do direito de propriedade. Essa é uma condição absolutamente instintiva e muito consolidada no nosso Direito, a de que o proprietário não pode fazer tudo aquilo que quiser, pois há diversas limitações ao exercício de seu direito, por inúmeras razões. Se as restrições são impostas por razões de Direito Público, por ato do poder público ou mesmo diretamente decorrentes da lei, esses limites que são dados aos poderes do proprietário são chamados de restrições administrativas.

Ao falar em restrições do direito de propriedade é necessário fazer uma comparação entre os poderes que o proprietário legitimamente tem, por um lado, e aqueles que em tese ele poderia ter. Uma comparação entre um conteúdo levado às últimas consequências, que se poderia chamar “absoluto”, e aquele conformado pelas demais regras e princípios jurídicos, que é aquele que legitimamente pode ser exercido. Dentre essas regras, que conformam o exercício de direitos do proprietário, estão as restrições administrativas a que nos referimos.

Uma questão adicional é o fato de que a matrícula não relaciona quais são os poderes do proprietário, nem precisaria fazê-lo. Ao mesmo tempo em que, em geral, a matrícula não traz as limitações, ela também não traz os poderes. Não há, na matrícula, uma relação daquilo que o proprietário pode fazer.

Então, o que tem que ingressar na matrícula a título de restrição, e por que a Lei 13.097 assim o estabeleceu?

Ainda algumas observações quanto às restrições administrativas. Em primeiro lugar, elas decorrem da lei, ou seja, elas têm sempre uma previsão legal. São uma situação de aplicação concreta de determinada previsão legal. Há uma série de leis que dão ensejo a esse tipo de restrição: a Lei de Zoneamento, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, as leis ambientais, o Código Florestal, a Lei de Unidades de Conservação.

A Administração faz a aplicação concreta do dispositivo legal com graus variados de discricionariedade. Às vezes esse grau de discricionariedade é mínimo, ou seja, diretamente por aplicação da lei incide a restrição administrativa. Outras vezes esse grau de discricionariedade é maior, a lei tem uma descrição genérica e a Administração vai detalhar a forma pela qual ela vai ser aplicada até chegar naquela propriedade específica. Então há maior ou menor grau de detalhamento de especificidade de sua aplicação.

Ainda que a restrição decorra diretamente da lei, sem qualquer intermediação mais concreta da Administração, ela continua sendo chamada de administrativa. Esse é um aspecto conceitual. Por exemplo, uma restrição que diga que um percentual de 20%, 35%, 80% de uma propriedade rural tem que ter vegetação preservada – como no caso da reserva legal – ainda que não haja qualquer espécie de intermediação da Administração, a restrição já vale para o proprietário rural. Diz-se, nesse caso, que a restrição vale pelo só efeito da lei.

Outro tipo de restrição considerada administrativa, mesmo sem a intermediação de uma autoridade, diz respeito às Áreas de Preservação Permanente. Uma faixa de 30 m, 50 m, 100 m ao longo dos cursos de água é considerada de preservação permanente. A própria Lei 12.651, o Código Florestal, menciona “pelo só efeito desta lei”.

Em resumo, ainda que o papel da Administração seja mínimo, continua-se diante de restrições administrativas, e são as mesmas restrições que em tese são referidas pelo art. 54 da Lei 13.097.

Relações administrativas de sujeição geral

No campo do Direito Administrativo existe uma figura chamada de “relações administrativas de sujeição geral”, que permitem toda essa regulação de que tratamos. Na Constituição, essa relação tem respaldo nos seguintes artigos

Art. 174: Estado como “agente normativo e regulador da atividade econômica”

Art. 182: Plano Diretor como expressão da política de desenvolvimento urbano

Art. 186: Função social da propriedade rural

Art. 225, § 1º: Incumbências do Poder Público para efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

Isso tudo para dizer que existe um arcabouço constitucional e legal para viabilizar a existência dessas restrições. Mas eu gostaria de enfatizar que elas são impostas em caráter geral, ou seja, geralmente essas restrições administrativas são voltadas aos particulares com vínculo genérico com o Estado. O proprietário rural tem que manter um percentual da sua área a título de reserva legal, o que significa dizer que toda e qualquer pessoa que vier um dia a ostentar a condição de proprietário de imóvel rural estará sujeita a essa obrigação, porque no momento que ela foi imposta pela Administração ela se voltou indistintamente aos imóveis rurais dentro do território nacional.

No campo da proteção dinâmica fica pouco clara a proteção do tráfego imobiliário. Quer dizer, até essa questão fica com relevância um pouco menor. A publicidade registral, em uma situação como essa, abrange tudo e todos. Vamos pensar na venda de um imóvel, na relação transmitente-adquirente. A restrição administrativa, mesmo antes de se efetivar a alienação de propriedade imobiliária, já incide sobre o atual proprietário e sobre aquele potencial futuro proprietário. Quando ocorre a transferência de propriedade, ela se dá entre dois sujeitos que sofrem a regulação, assim como quaisquer outras pessoas a quem ela potencialmente se destina. O adquirente não poderia alegar desconhecimento porque ele está sujeito àquele ato administrativo ou à própria lei que criou a restrição. Não seria sequer o caso, propriamente, de alegar desconhecimento, mas sim de se declarar alheio àquela restrição, porque ele já era anteriormente destinatário da norma, que tem aplicação geral.

Numa relação geral, é por isso que não há necessidade de publicar essas situações, porque elas são definidoras do direito de propriedade, vêm no arcabouço do direito de propriedade. A matrícula vai definir quem é o proprietário, mas aquele proprietário *si et in quantum*, o proprietário de um direito, é detentor do direito cujo conteúdo o ordenamento jurídico previamente já lhe deu. A matrícula, nesse caso, vai informar quem é o proprietário, mas o conteúdo do direito é aquele que o ordenamento jurídico permitir.



Fábio Ribeiro dos Santos

A situação é diferente de uma situação de sujeição específica, quando a restrição não é imposta por um ato genérico, mas sim por um ato específico, e aqui eu acho que está a grande diferença.

Distinção entre atos administrativos gerais e individuais quanto à forma de sua publicidade e eficácia

Existe uma questão que é peculiar ao Direito Administrativo, que é a relação da publicidade do próprio ato administrativo com a sua eficácia. E, no nosso caso, discutir como a publicidade registral se relaciona com a publicidade e eficácia do ato administrativo.

Para um ato administrativo geral, a sua condição de eficácia é dada pela publicação no Diário Oficial. Para um ato administrativo individual, a condição de eficácia é dada pela notificação à pessoa interessada. Este último aspecto é muito comum nos processos administrativos, processos sancionadores principalmente.

Igualmente, quando num processo de licenciamento ambiental se define que o ato é eficaz perante aquela pessoa específica, é porque ela foi notificada para tal. Isso ocorre até por aplicação das regras constitucionais de devido processo legal.

Mas há certas hipóteses em que a decisão administrativa individual produz efeitos não apenas ao interessado, mas também em relação a terceiros. Nesses casos, em que a eficácia do ato administrativo individual não se limita à pessoa a quem é dirigida, uma medida mais ampla de publicidade destinada à informação desses terceiros deve ser prevista.

A proposição que faço é que a Lei 13.097/2015, vai agir exatamente nessas situações em que existe uma imposição de restrição administrativa individual, que deva produzir efeitos perante terceiros, quando os meios normais de divulgação perante terceiros não são suficientes. A lei passou a exigir que esses atos sejam publicizados no Registro de Imóveis para que se tenha essa condição. Então nós estaríamos diante daquela publicidade-constitutiva fraca, também chamada publicidade-declarativa, em que o registro imobiliário serve para a produção de efeitos, perante terceiros, de atos que seriam com produção de efeitos individuais. Ou seja, em um ato individual o destinatário da norma administrativa seria num primeiro momento apenas o transmitente. No momento em que o objeto do Direito sai do transmitente e vai para o adquirente, como transferir os efeitos daquele ato administrativo para uma pessoa que não participou da sua produção? Eu acho que a solução estaria na averbação desse fato na matrícula, e na aplicação do art. 54, III, da Lei 13.097/2015.

Como isso pode ser aplicado no campo do Direito Ambiental, no campo do Direito Urbanístico?

Em primeiro lugar, por meio das condicionantes administrativas no licenciamento ambiental, como o Termo de Preservação de Área Verde. A pessoa pede uma licença ambiental para algum propósito, mas vai ter que preservar aqui “x” por cento do imóvel. Na verdade, eu sempre pensei que um termo de compromisso é uma imposição, não é exatamente um ato voluntário, é uma condição para o deferimento de uma licença com alguma imperatividade. Mas a tradição administrativa tentou transformar isso num ato com certo grau de voluntariedade.

Exemplo de uma resolução da Secretaria do Meio

Ambiente:

Art. 3º - a autorização para supressão de vegetação nativa para parcelamento do solo ou qualquer edificação na área urbana poderá ser fornecida mediante o atendimento das seguintes condicionantes:

V - a vegetação remanescente na propriedade deverá ser averbada à margem da matrícula do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis competente como Área Verde, sendo dispensada a averbação no caso de lotes com área inferior a 1.000 m².
(Res. SMA/SP 31, de 19/05/2009)

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade. (Res. CONAMA 237/97)

É possível conseguir uma autorização para supressão de vegetação, mas a vegetação remanescente será averbada à margem da matrícula do imóvel. Essa averbação é apenas para dar notícia ou ela se destina a ter eficácia perante terceiros? A meu ver, ela se destina claramente a ter publicidade perante terceiros. Não é apenas para informar que existe ali uma área preservada. Creio até que a previsão administrativa, numa norma administrativa para essa averbação, tem também esse caráter de cautela. Se um dia a Administração vier a ser questionada por isso, está na matrícula. Ninguém poderá alegar desconhecimento porque está na matrícula. O imóvel foi comprado com essa restrição.

As licenças ambientais também não precisam ser publicadas? A publicação em Diário Oficial seria suficiente para dar esse conhecimento? Não necessariamente. A Norma Geral do Licenciamento Ambiental não fala exatamente em publicação, mas na “devida publicidade”. E a devida publicidade de uma licença ambiental também pode ser a devida publicidade pela averbação na matrícula.

Averbações decorrentes de processo administrativo de imposição de sanções administrativas ambientais

É possível haver também restrições a direitos de

propriedade decorrentes de sanção, como a previsão de sanções de embargo e demolição de obra, e restritivas de direitos (Lei nº 9.605/1998 – Decreto nº 6.514/2008)

Havendo conciliação, “o termo de conciliação ambiental será publicado no sítio eletrônico do órgão ou da entidade da administração pública federal ambiental, no prazo de dez dias, contado da data de sua realização”.

Se houver celebração de termo de compromisso, “os extratos dos termos de compromisso celebrados serão publicados no Diário Oficial da União”.

Será que esse tipo de compromisso vincularia um adquirente que não tivesse tido conhecimento disso pela matrícula? Eu tenho a impressão de que seria discutível.

Averbações decorrentes do Código Florestal (Lei 12.651/2012)

O Código Florestal também traz algumas situações que podem averbações.

Por exemplo, a questão da especialização da reserva legal. Como eu disse, a reserva legal é uma obrigação geral, mas a especialização da reserva legal, o perímetro da reserva legal. A reserva legal é 20%, 35%, 80% da propriedade, mas não são quaisquer, são aqueles que vierem a ser propostos pelo proprietário e aceitos pelo órgão ambiental. Enquanto isso não estiver na matrícula será que pode haver uma rediscussão relativa ao perímetro?

Outra questão, as Áreas de Preservação Permanente do art. 6º. Também falei que elas são definidas pelo só efeito da lei: faixa marginal de cursos de água, declividade etc. Mas existe o art. 6º. Alguns imóveis com características especiais podem ser tratados como Áreas de Preservação Permanente por ato do Poder Executivo. Esse é um ato concreto, ele não poderia também vir à matrícula?

Existem também os espaços territoriais especialmente protegidos, como a Servidão Ambiental (Lei 6.938/81, art. 9º-A, § 4º) e a Reserva Particular do Patrimônio Natural (Lei nº 9.985/00, art. 21, § 1º). Essas duas claramente gravam o imóvel, e elas já têm dispositivos na própria lei que trazem a obrigação de averbação. Essa averbação, portanto, não é facultativa. Mas, se

por algum lapso não vier a ser averbada, quais são os efeitos da não averbação?

Esse tipo de discussão surge quando se assume como hipótese válida que as restrições administrativas estabelecidas em caráter individual precisam ser trazidas para a matrícula como condição dos seus efeitos perante terceiros. Para isso o que elas precisariam ter? Eu imagino que teriam que ser constituídas em caráter singular, e teriam que ter como objeto um imóvel, ou imóveis específicos, reduzindo os poderes de uso e fruição do respectivo proprietário.

Essa interpretação não é conflitante com o art. 2º, § 2º, da Lei nº 12.651/2012 (“as obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural”).

Mas será que a lei superveniente do registro imobiliário, que é especial no seu campo de atuação, não poderia também impor uma condição adicional? Sim.

O art. 54, III, da Lei nº 13.097/2015 criou um requisito de eficácia do ato administrativo criador de restrições e um ônus para a Administração Pública – levar o ato ao Registro de Imóveis.

Então existe uma possibilidade também de se conciliar essa regra geral do Direito Ambiental com a nova regra da inoponibilidade a terceiros da concentração da matrícula.

Na verdade, eu acho que temos que discutir essa questão com gente mais afeta ao Direito Administrativo. Temos que pensar também com a cabeça do administrativo e do agente público, uma vez que esse artigo não é voltado para o registrador imobiliário, mas ele está criando uma determinada condição de eficácia para o ato administrativo. Então é ônus da Administração conduzir aquele ato ao registro imobiliário.

Nós temos inúmeras situações em que a Administração age dessa maneira. Por exemplo, as averbações de ofício das reservas legais, item 125 das Normas; as previsões nos termos de compromisso, nas leis que eu mencionei, de que o ato tem que ser levado à averbação. Existe uma consciência do Administrador Público de que o ato deva ser levado a registro. O que importa é internalizar também a ideia de que isso seja um ônus com uma condição de efetividade desse ato.

A Nova Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e a publicidade registral em meios eletrônicos

LUÍS PAULO ALIENDE RIBEIRO

Desembargador no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP – HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA – 12 A 14.11.2019



“Hoje, rico é quem possui dados,
os dados pessoais têm valor
econômico. Basta ver quais
são as empresas mais ricas
do mundo. Qual é o objeto delas?
Dados, dados pessoais.”

Eu trouxe comigo um folder de um evento que ocorreu nos dias 28 e 29 de setembro de 2005, realizado pelo IRIB e pela Associação de Advogados de São Paulo. Nesse evento, que reuniu pessoas do Brasil e da Espanha, se tratou da questão da proteção dos dados pessoais e o registro imobiliário. Ou seja, eu acredito que a minha tarefa principal aqui seja lembrar a todos que o IRIB já trata desse tema de forma séria e organizada há mais de quinze anos.

A coisa não é nova, a coisa é muito séria e precisa ser tratada com a seriedade que merece porque se aquilo lá atrás era algo que se avizinhava, agora nós estamos diante de algo que já chegou. E não podemos ser surpreendidos para tentar arrumar a tranca da janela depois que o ladrão entrou.

Eu queria trazer aqui uma lembrança daquilo que foi falado naquela oportunidade e que o próprio IRIB cuidou de publicar e publicizar na Revista de Direito Imobiliário. O que foi falado naquele dia, o que foi colocado lá como um trabalho a ser feito naquele presente e para um futuro, que já chegou, está publicado na RDI 59, de julho-dezembro de 2005. Eu fui lembrar o que nós discutimos naquela ocasião. Fui lembrar também

porque eu caí de paraquedas num tema tão moderno naquela oportunidade.

Em novembro de 2004, também por contato com os registradores, com o Colégio Registral da Espanha e com o CINDER, eu participei de um curso de Direito Registral na Espanha. Por conta disso eu cheguei a ter contato com um livrinho que já está ficando bem amarelado: Cuadernos de Derecho Público, de Mayo-Diciembre 2003. Protección de Datos. Na Espanha já havia uma obra inteira publicada, falando da proteção de dados, e aqui não se sabia nada a respeito.

Se pesquisarmos a situação legislativa da proteção de dados no Brasil, vamos verificar que a Lei Geral de Proteção de Dados apareceu quase num soluço. Nós não tínhamos praticamente nada. Enquanto na Europa, por exemplo, havia as Diretivas de Proteção de Dados de 1995, o Regulamento Geral de Proteção de Dados, GDPR, veio em maio de 2016, com vigência a partir de 25 de maio de 2018.

E aqui, o que aconteceu? Havia um projeto de 2012, que saiu de um congresso de publicitários. Na Europa, a Lei Geral de Proteção de Dados, GDPR, entrou em vigor no dia 25 de maio de 2018. Quando surgiu a lei

européia, aprovaram o tal projeto no Senado, em 10 de junho de 2018, e foi para sanção presidencial em 14 de agosto de 2018. Um tema tão simples, uma coisa que não mexe com a vida de ninguém, somente com o mercado, o setor público, os notários e os registradores, e um outro *player* extremamente importante, o Poder Público, a Administração Pública. Aprovação a toque de caixa.

De repente se coloca vigência para 16 de fevereiro de 2020. E nós nos perguntamos: os *players*, aqueles que precisam trabalhar com essa legislação – que de nova só tem a promulgação da lei, porque o problema não é novo – estão preparados para atuar com responsabilidade e seriedade na proteção dos dados pessoais?

Posta essa questão, é disso que vamos falar aqui hoje mais uma vez. Como o tema é muito amplo, vamos tratar um pouco mais dessa perspectiva histórica, mas trazendo alguns problemas que vêm consumindo o meu íntimo já há algum tempo e que de vez em quando a eles eu agrego um problema maior.

Dados pessoais:

o maior filão de riqueza do mundo

Nesse artigo que está publicado na RDI 59 a conversa era interessante. Eu falava: “A globalização, a informática, a internet estão chegando, são coisas novas que precisariam ser trabalhadas, porque juntamente com esse ambiente mais compartilhado aparece um direito novo”. Naquela época aqui no Brasil só se falava em privacidade e direito à informação. Privacidade, aqueles direitos da personalidade que deveriam ser protegidos. O Direito Privado já tratava bastante disso. Se trabalhava também com o direito à informação, direito de informar e ser informado, muito relacionado com a questão da imprensa.

Nos registros públicos, em 2005, havia essas discussões, mas não se falava de dois pontos fundamentais. Além do direito à intimidade – do direito a escolher questões religiosas, de gênero, opções sexuais – além dessas questões, que precisavam de uma proteção relativa à dignidade da pessoa humana, já se tinha um outro direito, que era muito pouco falado, relativo aos dados pessoais.

Os senhores e senhoras percebem como dados pessoais hoje são o maior filão de riqueza do mundo? Mui-



Luís Paulo Aliende Ribeiro

to tempo atrás era rico quem era proprietário de terras. Propriedade imobiliária já foi um sinal de riqueza. Depois passou a ser quem era dono de uns pedacinhos de papel, umas tais de ações. Então os acionistas de algumas empresas tinham ali a riqueza. Hoje, rico é quem possui dados, os dados pessoais têm valor econômico. Basta ver quais são as empresas mais ricas do mundo. Qual é o objeto delas? Dados, dados pessoais.

Um ponto destacado naquela época foi que de um lado os dados possuem valor econômico e, se eles possuem valor econômico, um dos grandes *players* vai se interessar por ele. Em quem eu estava pensando na época? O mercado. O mercado vai se interessar pelos dados pessoais e vai querer reunir os dados pessoais para fazer dinheiro, para ter lucro com os dados pessoais.

O titular dos dados é a pessoa

Mas o meu público são os registradores públicos, os registradores de imóveis, de títulos, de pessoas naturais.



Por que isso era tão importante para os registradores? Porque se precisava definir outro ponto que na Espanha já estava bem pacificado, ou seja, que os dados pertencem à pessoa. O titular dos dados é a pessoa.

Naquele evento uma das perguntas ao final da explanação foi: os dados são do registro imobiliário? Ou vamos perguntar de outra forma: os dados são do registrador imobiliário? Ou ainda: os dados que eu coloco no acervo de um registro imobiliário, porque sou obrigado a isso pelo sistema legal, são dados que pertencem ao ente estatal que delegou o exercício dessa atividade pública a uma pessoa privada, que é o registrador? Não. O titular dos dados, o dono dos dados é a pessoa. Os dados pessoais são da pessoa.

A União Europeia já tratava de forma muito importante um ponto que está presente na nossa lei nova, Lei Geral de Proteção de Dados. É a questão de quando eu lhe passo os meus dados.

Por exemplo, eu preencho um cadastro com os meus dados para concorrer a uma viagem a Paris.

Antes de a lei estar em vigor não havia um regramento sobre o que eu poderia ter de dano ou qual seria a sua responsabilidade privada pelos dados que eu lhe forneci, de livre e espontânea vontade, para ganhar uma viagem para Paris.

Agora, do lado de cá eu tenho um registrador de imóveis. Eu não passo os meus dados pessoais para ele voluntariamente, eu passo porque o sistema jurídico me impõe isso. Ele me impõe porque eu adquiri um imóvel na região abrangida pela delegação desse registrador e, para que eu possa obter a garantia do meu direito e os efeitos jurídicos dessa propriedade, eu preciso fazer com que isso seja registrado.

Vamos lembrar que o registro imobiliário é um sistema que de uma forma ou outra é criado em cada um dos países para garantir o tráfego imobiliário, para dar publicidade e segurança aos direitos das pessoas. Eu posso ter várias formas. Eu posso ter um mero registro de documentos, eu posso ter algo mais complexo, como no nosso caso, em que os direitos são previamente verificados para que se tente dar segurança para todo o direito inscrito. Nesse contexto, para que além da primeira contratação eu consiga contratar com todo mundo, fazer um contrato *erga omnes*, eu tenho que levar o meu título, levar o meu direito para esse sistema de registro de imóveis. Por que eu passo meus dados pessoais? Para registrar o meu imóvel. Só para isso. O meu consentimento está limitado a esse fato, à propriedade daquele imóvel. Não é para sair por aí repassando isso para qualquer um, repassando isso para quem quer que tenha algum interesse, porque você não é dono disso.

Então foram essas as colocações que eu fiz em 2005. Não foram inventadas, eu fui estudar na doutrina e na jurisprudência espanhola. Isso ficou guardado nos arquivos do próprio IRIB durante muito tempo, sem que se falasse muito nisso.

Na ocasião já fiz um questionamento de algo que eu não me conformo até hoje, que é a questão da certidão do Registro de Imóveis por cópia da matrícula. Passa informação demais e passa informação confusa, registros que já não valem mais. Ou seja, a certidão por cópia da matrícula não é útil para o usuário. É preciso pensar melhor, porque a certidão sai com informação de quem não é mais titular, de quem não tem mais nada a ver com o imóvel.

Administração Pública não pode se apropriar dos dados

Um ponto que veio a agregar isso tudo é que lá por 2013 apareceu um novo *player*, igual ou equitativamente similar ao mercado: o Estado. O Estado quer os dados dos registros, de todos os registros públicos, quer os dados do Registro de Imóveis. Eu passei os dados para o senhor registrador por causa da minha propriedade. Ele pode repassar esses dados livremente para um ser estatal?

Repassar os dados de forma livre para o Estado sem saber como isso vai ser repartido, replicado e redistribuído é um problema para o qual talvez a Lei de Proteção de Dados possa dar alguma ferramenta, alguma garantia. Antes da lei esses dados poderiam ser compartilhados do jeito mais fácil do mundo. Eu sou o Estado, você é paraestatal, a Raquel é organização social de interesse público. Eu pego os dados de você, registrador, e compartilho com todo mundo. Que proteção o titular dos dados vai ter com relação a isso?

São algumas questões que a gente verifica que vão

sendo construídas em face desse regramento e em cima dessa estrutura que já vinha sendo desenhada e apresentada em 2005. Alguém aqui se lembrou desse artigo e perguntou se está atualizado. Não está atualizado por escrito, eu tenho tentado complementar. Se antes eu dizia que os dados possuíam valor econômico e integravam o patrimônio dos indivíduos, hoje eu quero destacar que os dados não podem ser apropriados pela Administração Pública para fins diversos daqueles restringidos pelos usuários dos registros públicos.

Com relação ao tema da proteção dos dados pessoais e os registros públicos, eu termino dizendo que a maior preocupação que eu tenho hoje é essa. Eu tinha um conforto muito grande enquanto os dados ficavam guardados e sob a responsabilidade dos registradores de imóveis e que eu só conseguia consultar esses dados por meio de uma certidão de cada um. O custo disso para um tratamento era muito difícil. Hoje não, com pouquíssimo recurso tecnológico e pouquíssimo dinheiro eu posso fazer o tratamento dos dados.

A coisa é muito séria e o tema é muito relevante.



Priscila Alves Patah, Rachel Leticia Curcio Ximenes, Luís Paulo Aliende Ribeiro, Naila de Rezende Khuri e Daniel Lago Rodrigues.

A Nova Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e a publicidade registral em meios eletrônicos

CÍNTIA ROSA PEREIRA DE LIMA

Professora na Faculdade de Direito da Universidade
de São Paulo – USP. Presidente do IAPD – Instituto Avançado
de Proteção de Dados

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP – HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA – 12 A 14.11.2019



“Não existem direitos absolutos. Esses direitos que a lei consagra aos titulares não necessariamente as serventias extrajudiciais deverão cumprir, porque não vão conseguir. A anonimização é um exemplo crítico, bem como bloqueio e eliminação. A meu ver, a portabilidade dos dados não faz muito sentido. Todos esses direitos devem ser compatibilizados com as funções e os princípios dos registros.”

Eu gosto muito desta passagem do saudoso professor Stéfano Rodotà, que foi presidente da Autorità Garante Della Privacy, o órgão italiano que zela pelo cumprimento, pela fiscalização da lei italiana. Num de seus textos ele fala que há quatro fases da privacidade:

Privacidade vs. Proteção de Dados Pessoais

- 1) do direito de ser deixado só ao direito de manter o controle sobre suas próprias informações;
- 2) da privacidade ao direito à autodeterminação informativa;
- 3) da privacidade à não discriminação;
- 4) do segredo ao controle.

Quando nasce uma criança os pais não têm a opção de que não conste nenhuma informação na DNV – Declaração de Nascido Vivo, para garantir maior privacidade para seu filho. Esse documento recolhe dados pessoais e tem uma finalidade específica, o assento de nascimento. Como não há a opção de ser deixado só surge uma nova maneira de encarar a privacidade, facultando ao titular dessas informações algumas

prerrogativas, direitos, para que ele possa realizar esse controle das suas informações pessoais.

TEMAS FUNDAMENTAIS PARA APLICAÇÃO DA LGPD NA ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL

A lei traz as figuras de operador, controlador e encarregado.

- **Controlador:** pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais (Art. 5º, inc. VI LGPD). Por exemplo: quais dados serão coletados? Para quê? Com quem serão compartilhados esses dados?
- **Operador:** pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador (Art. 5º, inc. VII LGPD). É quem realiza esse tratamento, observadas as instruções do controlador.
- **Encarregado:** pessoa indicada pelo controlador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (Art. 5º, inc. VIII LGPD).

Seria o encarregado a figura do *Data Privacy Officer* (Art. 37 GDPR)?

Esse é um tema interessante para ser debatido, porque o *Data Privacy Officer*, na União Europeia, não é só um canal de comunicação. Ele é responsável por fiscalizar os controladores e operadores e, se for o caso, denunciar para a autoridade de proteção de dados algumas condutas contrárias à lei.

Fica difícil um encarregado com esse tipo de atribuição ser um funcionário da empresa. Como um funcionário pode denunciar alguma prática equivocada da empresa? A figura do encarregado não foi amplamente detalhada na nossa lei. Por enquanto ele aparece como mero canal de comunicação entre controlador, operador e autoridade; e entre controlador, operador e titulares de dados pessoais.

Por que eu acho essa figura importante? Na União Europeia todos os órgãos públicos são obrigados a ter um *Data Privacy Officer*, que até pode ser compartilhado. Isso é importante porque a própria lei equipara os registros a órgãos públicos. Então, quando essa figura for obrigatória vamos ter um problema. Os cartórios deficitários não têm condição de manter um funcionário só para isso. O ideal seria compartilhar esse funcionário com várias serventias, ou a associação disponibilizar essa figura para atender as serventias.

A pergunta é: as serventias extrajudiciais seriam controladores ou operadores? Isso é importante porque vai ter impacto na responsabilidade civil. Eu entendo que em algumas situações as serventias extrajudiciais são operadoras, porque elas não têm liberdade de escolher quais informações vão ser coletadas. E elas têm obrigação legal de coletar aquelas informações e realizar o tratamento conforme o provimento do CNJ. O próprio provimento traz um modelo de assento de nascimento, então aqueles campos têm que ser preenchidos e essa decisão já foi tomada. Em se tratando de responsabilidade civil, se o operador cumpre todas as instruções do controlador, ele não responde, quem responde é o controlador.

Então essa é uma pergunta que provavelmente vamos ter que enfrentar. Eu acho que não há uma resposta única. Em alguns casos as serventias extrajudiciais serão controladoras e em outros, operadoras.

Eu vou passar pela questão do consentimento, porque o consentimento não é a única base de tratamento.

O art. 7º da Lei nº 13.709/2018 (LGPD) traz outras bases de tratamento.

Autodeterminação informativa versus outras bases de tratamento de dados (art. 7º LGPD):

- Obrigação legal ou regulatória (inc. II);
- Administração Pública – Políticas Públicas (inc. III);
- Realização de estudos por órgão de pesquisa (inc. IV);
- Execução do contrato (inc. V);
- Exercício de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral (VI);
- Proteção da vida ou incolumidade física (inc. VII);
- Tutela da saúde (inc. VIII);
- Interesse legítimo do controlador (inc. IX);
- Proteção do crédito – Lei do Cadastro Positivo, por exemplo (inc. X).

Eu destaquei o que me parece mais relacionado com a atividade notarial e registral.

Primeiro, a coleta e tratamento desses dados geralmente será feita com base na lei ou em obrigação regulatória. São as normas da Corregedoria Geral da Justiça que informam e que direcionam a coleta e o tratamento desses dados. Muitas vezes também a Administração Pública determina o envio de relatórios e mapas para definir políticas públicas.

Execução de contrato, exercício de direitos em processo judicial e administrativo. A usucapião extrajudicial, ou seja, algumas informações ali coletadas e tratadas têm esse fundamento para instruir o procedimento.

O interesse legítimo é uma cláusula aberta, não sabemos realmente o que será, mas pode ser uma base legal para o tratamento. O próprio controlador ou operador vai informar qual seria esse interesse legítimo, desde que não contrarie a proteção de dados, a privacidade dos titulares.

Quanto à proteção do crédito, a Lei do Cadastro Positivo seria um exemplo. A autodeterminação informativa é esse feixe de direitos que a lei assegura aos titulares, que são as pessoas físicas determinadas ou que possam ser determinadas por tratamento de dados.

DIREITOS DOS TITULARES DOS DADOS PESSOAIS: LEI Nº 13.709/2018 (LGPD)

Art. 18. O titular dos dados pessoais tem direito a obter do controlador, em relação aos dados do titular por ele



Cíntia Rosa Pereira de Lima

tratados, a qualquer momento e mediante requisição:

- I** - confirmação da existência de tratamento;
- II** - acesso aos dados;
- III** - correção de dados incompletos, inexatos ou desatualizados;
- IV** - anonimização, bloqueio ou eliminação de dados desnecessários, excessivos ou tratados em desconformidade com o disposto nesta Lei;
- V** - portabilidade dos dados a outro fornecedor de serviço ou produto, mediante requisição expressa e observados os segredos comercial e industrial, de acordo com a regulamentação do órgão controlador;
- VI** - eliminação dos dados pessoais tratados com o consentimento do titular, exceto nas hipóteses previstas no art. 16 desta Lei;
- VII** - informação das entidades públicas e privadas com as quais o controlador realizou uso compartilhado de dados;
- VIII** - informação sobre a possibilidade de não fornecer consentimento e sobre as consequências da negativa;
- IX** - revogação do consentimento, nos termos do § 5º do art. 8º desta Lei.

Como tema relacionado à publicidade registral temos a anonimização. Esse seria um problema para as serventias extrajudiciais, porque se você anonimiza algum dado, você desconecta aquela informação com aquela pessoa determinada. Há vários tipos de anonimização. Mas se você realizar esse procedimento, o dado perde a finalidade para a qual ele é mantido, que é justamente identificar relações jurídicas.

Um parêntese. Não existem direitos absolutos. Esses direitos que a lei consagra aos titulares não necessariamente as serventias extrajudiciais deverão cumprir, porque não vão conseguir. A anonimização é um exemplo crítico, bem como bloqueio e eliminação. A meu ver, a portabilidade dos dados não faz muito sentido. Todos esses direitos devem ser compatibilizados com as funções e os princípios dos registros.

Dentre os princípios dos registros públicos vamos destacar a conservação. Como eliminar dados, se o próprio princípio dos registros públicos é conservar aquelas informações? Outro princípio fundamental, a publicidade, tem um objetivo maior, que é a segurança pública e a cognoscibilidade dos atos inscritos.

**Drunken Pirate**

E dentre os direitos dos titulares de dados eu gostaria de destacar o direito ao esquecimento, que tem uma vagueza semântica proposital porque é o resultado da ponderação de valores num caso concreto.

Por exemplo, o caso conhecido como *drunken pirate* (2006): uma jovem mãe de 25 anos de idade foi impedida de se tornar professora em razão de uma foto dela, na rede social MySpace, com um chapéu de pirata e um copo plástico em mãos. Por uma foto essa pessoa foi estigmatizada como uma universitária bêbada.

Vários doutrinadores favoráveis ao direito ao esquecimento entendem que a internet precisa nos permitir esquecer, o que se torna impossível graças à sua capacidade de armazenamento e de informação. A internet não nos deixa esquecer.

O caso Aida Curi é paradigmático no Brasil. Aida foi vítima de um brutal feminicídio.

Um determinado programa de televisão quis fazer uma reportagem sobre o assunto 50 anos depois da morte de Aida Curi, e seus familiares ingressaram com uma ação de oposição à transmissão do programa.

Eu ressalto o Recurso Especial¹ em que o ministro Salomão destacou: “5. Com efeito, o direito ao esquecimento que ora se reconhece para todos, ofensor e ofendidos, não alcança o caso dos autos, em que se reviveu, décadas depois do crime, acontecimento que entrou para o domínio público, de modo que se tornaria impraticável a atividade da imprensa para o desiderato de retratar o caso Aida Curi, sem Aida Curi.”

DIREITO AO ESQUECIMENTO E REGISTROS PÚBLICOS

É um conceito realmente muito amplo. A definição que me convenceu foi a de um italiano, Massimiliano Mezzanotte². Ele diz que o direito subjetivo é uma situação jurídica subjetiva com *corpus* de um direito à identidade pessoal – ou seja, a pessoa não quer ser estigmatizada – mas com *animus* de direito à privacidade porque, para não haver o estigma, muitas vezes esse conteúdo não pode ser mais acessado ou ao menos precisa ter alguma restrição.

Eu penso que o direito ao esquecimento é um direito de personalidade autônomo. Se ele é identidade pessoal mais privacidade, esse conjunto é um todo que lhe confere a sua autonomia dentre os demais direitos de personalidade. E muitas vezes o exercício desse direito de personalidade autônomo é por meio do controle de informações pessoais, esse feixe de direitos que a própria Lei de Proteção de Dados assegura.

Eu participei de um encontro que questionava o direito ao esquecimento *versus* publicidade. O art. 16 da Lei de Registros Públicos obriga os registradores a emitirem certidões, mas essas certidões não são amplas. Por exemplo, no caso de mudança de gênero há obrigatoriedade desse sigilo para a pessoa não ser estigmatizada.

Provimento CNJ nº 73/2018

Art. 5º A alteração de que trata o presente provimento tem natureza sigilosa, razão pela qual a informação a seu respeito não pode constar das certidões dos assentos, salvo por solicitação da pessoa requerente ou

¹ REsp. 1335153/RJ, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 28/05/2013, DJe 10/09/2013.

² Il diritto all'oblio: contributo allo studio della privacy storica. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2009. p. 81.

por determinação judicial, hipóteses em que a certidão deverá dispor sobre todo o conteúdo registral.

Provimento CGJSP nº 16/2018

Art. 10 - O requerimento de substituição de prenome, sexo, ou ambos, e o procedimento previsto neste Provimento são sigilosos e deles somente poderão ser expedidas certidões, ou cópias, mediante requisição judicial.

Dessa forma se consegue efetivar o direito ao esquecimento como direito de personalidade autônomo, e também as funções e os princípios registrários.

DIREITO À DESINDEXAÇÃO: CONCEITO E TERMINOLOGIA

A desindexação é mais pontual.

Hoje está clara a diferença entre direito a esquecimento e desindexação. Desindexação é um tratamento de dados pessoais.

Tratamento de dados: LGPD (art. 5º)

X - tratamento: toda operação realizada com dados pessoais, como as que se referem a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração;

Eu destaco o art. 5º, inc. X, que traz o conceito de tratamento de dados pessoais. É um conceito exemplificativo. Refere-se a toda operação que coleta, produz, recebe, classifica. É um tipo de tratamento de dados pessoais. Várias condutas podem ser caracterizadas como tratamento de dados pessoais e de maneira exemplificativa.

O caso precedente é o Google *versus* Gonzáles.

O cidadão espanhol Gonzáles foi processado por débitos previdenciários e o imóvel foi a leilão. Em 1998, o leilão foi noticiado no jornal La Vanguardia. Dez anos depois, quando utilizava a ferramenta de busca do Google, Gonzáles foi surpreendido com a indexação dessa notícia e ingressou com uma reclamação perante a Agência Espanhola de Proteção de Dados – AEPD

(2007), solicitando que seus dados não fossem indexados na página do *site* de busca.

A AEPD concluiu que sendo uma ferramenta de busca, Google Spain realiza coleta, tratamento e armazenamento dos dados pessoais, e que está sujeita à legislação de proteção de dados, que garante ao interessado o cancelamento de suas informações quando forem irrelevantes.

Aplicando esse precedente à dinâmica registral podemos relacionar essa prática aos editais *online*. Se publicar é uma obrigação legal ou regulatória nas execuções de alienação fiduciária, ela deve ser cumprida pelo oficial registrador. Contra isso não há como se insurgir. Mas o indivíduo pode sim questionar esse tratamento quando a informação é buscada da fonte primária e classificada ou relacionada numa plataforma, numa ferramenta de busca.

LGPD: RESPONSABILIDADE E RESSARCIMENTO

Nós vimos uma série de direitos, que são assegurados aos titulares dos dados, e de obrigações, que os controladores e operadores devem cumprir. Se não o fizerem serão responsabilizados.

Art. 42. O controlador ou o operador que, em razão do exercício de atividade de tratamento de dados pessoais, causar a outrem dano patrimonial, moral, individual ou coletivo, em violação à legislação de proteção de dados pessoais, é obrigado a repará-lo.

A multa prevista na Lei Geral de Proteção de Dados é 2% do faturamento da empresa. No Marco Civil da Internet, que está em vigor, é 10%, mas eu ainda não vi nenhum órgão aplicando essa multa sobre o faturamento da empresa.

A questão que surge a respeito da multa é se essa penalidade pode ou não ser aplicada às serventias extrajudiciais. Hoje se discute a impossibilidade de aplicar multa a órgãos públicos, uma vez que órgão público não tem faturamento. Mas isso com certeza a Autoridade de Proteção de Dados vai regulamentar.

Outra possível sanção é o bloqueio de tratamentos de dados. Como proibir um Registro Civil de Pessoas Naturais de emitir certidões de nascimento, por exemplo? Não tem como, fica inviável aplicar essa penalidade



Cíntia Rosa sendo entrevistada durante o XLVI Encontro dos Oficiais de RI

para as serventias extrajudiciais. A meu ver seria só a hipótese de advertência realmente.

A Lei 8.935 estabelece outros tipos de punições, que a Corregedoria pode eventualmente aplicar, caso entenda que o tratamento de dados foi equivocado ou que houve um compartilhamento indevido de dados pessoais. Mas pela LGPD eu acho que são complicadas essas sanções, a não ser a advertência.

LGPD: RESPONSABILIZAÇÃO NA ESFERA CÍVEL

Na esfera cível, o art. 42 traz a responsabilização, mas não diz se é solidária ou subjetiva, o que foi um grande retrocesso do legislador.

Desde as primeiras discussões da lei no Ministério da Justiça, de que eu participei em 2011, a ideia é a responsabilização objetiva. Tanto assim que no art. 43 tem um regime de excludentes de responsabilidade.

Art. 43. Os agentes de tratamento só não serão responsabilizados quando provarem:

- I** - que não realizaram o tratamento de dados pessoais que lhes é atribuído;
- II** - que, embora tenham realizado o tratamento de dados pessoais que lhes é atribuído, não houve violação à legislação de proteção de dados; ou

III - que o dano é decorrente de culpa exclusiva do titular dos dados ou de terceiro.

Só se trabalha com excludente de responsabilidade em um sistema de responsabilização objetiva, porque na responsabilização subjetiva deixa de existir um dever de reparar se não se comprovar a culpa. Não se precisa de excludente de responsabilidade no sistema de responsabilidade subjetiva.

O art. 43 traz essas excludentes. A meu ver, a responsabilidade seria realmente objetiva, com as excludentes – não realizou o tratamento; ainda que tenha realizado, o dano não aconteceu; ou o dano foi culpa exclusiva do titular de dados ou de terceiros. Mas a responsabilidade é solidária entre controlador e operador.

Quanto à responsabilização dos registradores e notários, esse é outro questionamento com o qual vamos nos deparar. É claro que isso não vai ser resolvido pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados, porque ela só atuará na esfera administrativa. Será o Judiciário a definir se aplica o regramento da responsabilidade objetiva, se entender que o sistema é o da Lei Geral de Proteção de Dados ou o regime próprio dos registradores e notários, em várias leis, que já pacificou a responsabilização subjetiva.

Este ano o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal



também traz para o Estado essa responsabilização objetiva pelos atos praticados pelos registradores e notários. A meu ver, com todo respeito, essa decisão é equivocada.

Supremo Tribunal Federal – Tema 777: “Responsabilidade Civil do Estado em decorrência de danos causados a terceiros por tabeliães e oficiais de registro no exercício de suas funções”. (RE 842846 RG/SC, Rel. Min. Luiz Fux) – Art. 37, § 6º CF/88 – Resp. Objetiva do Estado.

A LGPD traz uma série de questionamentos e dúvidas. Isso se parece um pouco com aquela fase do Código de Defesa do Consumidor, em 2009. Quando veio o Código de Defesa do Consumidor muito se falava que as empresas iam falir. Mas a jurisprudência foi esclarecendo as questões.

A Autoridade Nacional de Proteção de Dados é um órgão técnico fundamental que vai estabelecer resoluções e portarias para definir melhor essas condutas. A lei é ampla por sua própria natureza, porque a tecnologia muda numa velocidade muito rápida e constante. Então esse órgão é fundamental para a efetiva proteção de dados no Brasil.

A meu ver, o regime próprio dos registradores e notários deve prevalecer quanto à responsabilidade. Mas isso o Judiciário vai definir nos próximos anos.

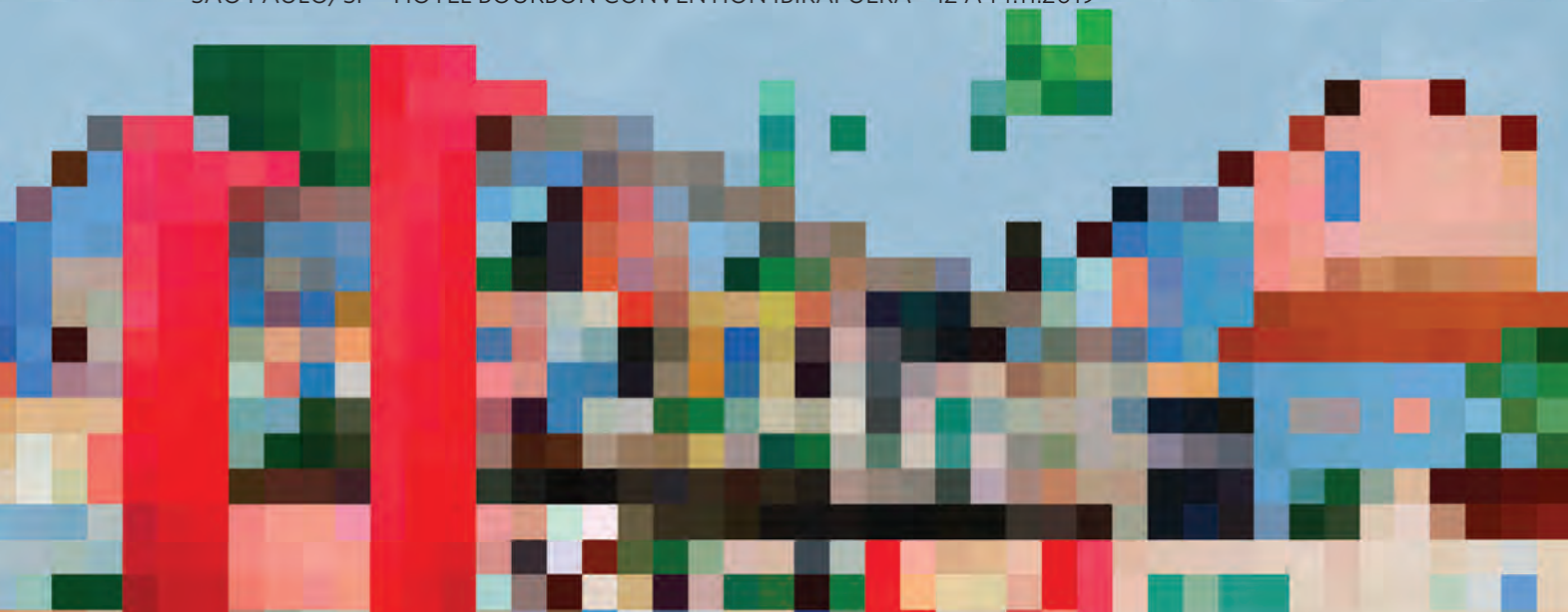
O futuro dos registros públicos: as novas tecnologias e a publicidade em meio eletrônico

CELSO FERNANDES CAMPILONGO

Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Livre-Docente da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP)

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP - HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA - 12 A 14.11.2019



“Sem instituições que façam a mesma coisa que o direito de propriedade, ou o registro imobiliário, pura e simplesmente não se tem nem economia de mercado nem democracia.”

O meu tema diz respeito ao futuro papel que o registro imobiliário poderia ter numa sociedade que passa por transformações radicais, que mudam não apenas a estrutura da tecnologia, mas que são capazes de modificar a estrutura da própria sociedade.

Será que com essas transformações todas o papel do Direito, o papel das profissões jurídicas, e de modo particular o papel de notários e registradores, estaria se esvaindo, desaparecendo, se desconfigurando, assumindo uma forma tão diversa da atual, que perderia relevância?

É muito difícil falar a respeito do futuro, ninguém tem bola de cristal. Nós temos a pretensão de falar no futuro como se houvesse um futuro e o futuro fosse aquele que a gente planeja, deseja.

Na Idade Média geralmente se usava a palavra no plural, se falava em futuros. Não tem um futuro, não sei quantos futuros estão à disposição. E o futuro é sempre uma construção do presente. É um paradoxo, mas a coisa funciona dessa maneira. Eu só posso falar do futuro no presente. Quando eu chegar no futuro, ele deixou de ser futuro. Então há um exercício aqui

de adivinhação, de especulação.

É claro que nós temos dados que podem apontar uma tendência. Eu posso trabalhar com algoritmos, com econometria, com estatística, eu posso ter dados muito precisos. Mas nada vai me permitir revelar o futuro na véspera. Ninguém conhece o futuro na véspera. Hoje, pelo menos nas condições disponíveis pelo desenvolvimento tecnológico, é possível que eu adote várias técnicas de prognose, o que está muito longe de garantir o futuro na véspera.

O professor Juliano Maranhão trabalha com essas questões de inteligência artificial e Direito de forma muito mais intensa do que eu. Ele coordena um trabalho, que eu reputo importantíssimo, das coisas mais importantes que a Universidade de São Paulo tem feito nessa área, que é justamente um laboratório que estuda as relações entre inteligência artificial e Direito. Com certeza ele vai poder falar coisas muito mais apropriadas, mas o meu palpite é o seguinte. As profissões jurídicas de forma geral, e as atividades notariais e registrais, nas condições hoje oferecidas pela tecnologia, estão longe de extinção.

Meu palpite é de que existe muito espaço não apenas

para o desenvolvimento ou para a manutenção dessas atividades, mas para que essas atividades encontrem novos caminhos, que elas possam se valer de novas tecnologias para prestar serviços de melhor qualidade, serviços mais eficientes e serviços com uma função social ainda mais relevante. E eu vou tentar explicar aqui por que eu tenho esse palpite sem ser adivinho.

**Nova tecnologia:
novas e riquíssimas possibilidades ao Direito**

Nós podemos dizer que a sociedade 1.0, usando a linguagem da tecnologia, foi a sociedade na qual a comunicação era basicamente uma comunicação entre presentes, vinculada e dependente dos sentidos. Comunicação era algo que se fazia entre presentes no alcance da voz, da visão, da audição, por isso vinculada aos sentidos, à comunicação oral. Essa é a sociedade 1.0.

A passagem da sociedade 1.0 para a sociedade 2.0 implicou a introdução de uma novidade tecnológica muito importante, talvez mais devastadora do que a internet, que foi a tecnologia da escrita. A escrita revolucionou o processo de comunicação quando foi inventada e quando ganhou grande capilaridade, grande divulgação.

A sociedade 4.0 é a sociedade na qual nós vivemos atualmente. Foi precedida pela geração anterior, a geração 3.0, posterior à 2.0, que contou com a tecnologia escrita. A sociedade 3.0 também conviveu com uma novidade tecnológica, uma novidade tecnológica que potenciou a comunicação escrita, deu grande visibilidade, grande divulgação, grande popularização à comunicação escrita. Essa novidade tecnológica foi a invenção da imprensa.

A sociedade 4.0 se valeu de toda a parafernália tecnológica que nós temos atualmente – inteligência artificial, rede de computadores, internet, redes sociais –, é a sociedade que nos deixa atordoados com a velocidade com que ela incrementa as possibilidades de comunicação.

Nas etapas anteriores, na passagem da sociedade 1.0 para a sociedade 2.0, alguém poderia especular do ponto de vista jurídico: “Mas não existia Direito antes da invenção da escrita?”. Claro que existia. “Não existia contrato antes da invenção da escrita?”. Claro que existia alguma forma de propriedade, de registro



Celso Fernandes Campilongo

da propriedade, de controle da propriedade, mesmo numa sociedade que sequer conheceu a escrita. Muito provavelmente sim.

Por acaso a introdução de uma nova tecnologia destruiu o Direito anterior? A nova tecnologia substituiu as manifestações jurídicas que se tinha numa sociedade onde a comunicação era uma comunicação oral? Não. O que aconteceu foi exatamente o contrário, a nova tecnologia ofereceu novas e riquíssimas possibilidades ao Direito. Regular a propriedade ou regular o contrato tendo a escrita à sua disposição foi algo que potencializou a relação do Direito com os contratos e com a propriedade. A nova tecnologia não atrapalhou em nada o Direito, potencializou o Direito.

Por acaso com a invenção da imprensa – passagem da sociedade 2.0 para a sociedade 3.0 – a tecnologia impressa criou dificuldades para o Direito? Não. Justamente o contrário, potencializou a cultura livresca



para o bem e para o mal. Nós sabemos o quanto a cultura livresca, que depende da imprensa, influencia o trabalho de advogados. A imprensa potencializou e uniformizou, por exemplo, a publicação das leis. Possivelmente o processo de codificação não teria tido a repercussão que teve se não se conhecesse a imprensa. A nova tecnologia nem suprimiu nem mitigou a importância do Direito, potencializou tudo isso.

Por que razão misteriosa, enigmática as novas tecnologias hoje suprimiriam o papel do Direito, dos advogados, dos juízes, dos notários e dos registradores? Será que as novas tecnologias, que se apresentam ameaçadoras para todas as profissões, não podem ser devidamente adaptadas, ajustadas, e potencializarem a sociedade em geral e as profissões jurídicas, registrárias e notariais de forma particular? Na minha maneira de ver, sem ser adivinho, todas as condições para que isso aconteça estão dadas.

Por que o Direito não está sendo substituído por *blockchain*, por *smart contracts*?

Para entendermos um pouco melhor quais são essas possibilidades, eu pergunto: Por que o Direito não está desaparecendo e não está sendo substituído por um computador, por *blockchain*, por *smart contracts*? Por que os escritórios de advocacia têm alguma perspectiva e por que notários e registradores também terão o que fazer – meu palpite – no futuro?

Eu vou fazer aqui uma simplificação bastante grosseira de modelos teóricos, de referências bibliográficas, que estão por trás daquilo que eu vou dizer. Eu só vou pedir um crédito de confiança em relação a alguns pontos que são questionáveis. O que vou dizer são coisas bastante questionáveis. Mas se entendermos essas referências acho que fica mais fácil a compreensão da continuidade do raciocínio.

Deem de barato que o sistema jurídico opera dentro de limites. O Direito não é capaz, por exemplo, de adivinhar o futuro; ninguém é capaz, por que o sistema jurídico seria? O Direito não é capaz de fazer com que eu suprima riscos, por exemplo. O Direito me permite conviver com riscos, o Direito me permite tratar riscos, mas o Direito não é um mecanismo que tem à sua disposição a varinha de condão para eliminar todo e qualquer tipo de risco. O Direito não tem essa pretensão porque reconhece os seus limites.

Eu não preciso retroceder à figura do legislador racional, que era prático, que era onisciente, que só regulava aquilo que fosse estritamente necessário, que era pragmático. Não preciso retroceder a essa figura para imaginar que o Direito possui limites. O Direito é capaz de regular a propriedade, mas não é capaz de criar a propriedade; não é capaz de promover ampla distribuição de propriedade; não é capaz de revogar completamente a noção de propriedade. Mas ele é capaz de oferecer um tratamento jurídico à propriedade.

O Direito não é capaz, por exemplo, de oferecer saúde a quem quer que seja, preparo físico a quem quer que seja. O Direito não é capaz de garantir amor a ninguém. São operações que escapam às possibilidades da comunicação jurídica. Nós estamos tratando de uma tecnologia que potencializa diferentes formas de comunicação. A comunicação jurídica é uma das formas de comunicação potencializada pelas novas tecnologias, mas ainda assim esses limites da comunicação jurídica

persistem. O Direito não é capaz de fazer tudo, nem com o auxílio de um supercomputador.

O Direito é capaz de oferecer tratamento ou resposta para a seguinte pergunta: o que está e o que não está em conformidade com o Direito? É dessa maneira, com essa forma de comunicação, nas condições da sociedade moderna, que opera o sistema jurídico. É um sistema especializado em responder à pergunta “pode ou não pode”, de acordo com a lei. Está ou não está em conformidade com o Direito? Isso não é passível de substituição por comunicação econômica, por comunicação política, por comunicação religiosa. Todas essas outras formas de comunicação tratam de outras conversas, assuntos muito relevantes, mas que não se confundem com aquele que é específico, exclusivo e infungível do Direito: dizer o que está e o que não está de acordo com o Direito.

Há algumas profissões que tratam disso. Advogados cuidam o tempo inteiro desse tema, juízes a mesma coisa, promotores idem. Mas notários e registradores também. Eu continuo dentro de um campo de especificidade, que, mesmo com o socorro de novas tecnologias, não parece estar disponível para a mudança, para a troca, para o cambiamento do Direito pela Economia, do Direito pela Política, do Direito pela Religião ou do Direito pela máquina – ainda mais difícil.

Máquinas potencializarão o uso da comunicação jurídica. podem transformar a comunicação jurídica de maneira radical, mas, desconfigurar o papel do Direito, substituir o papel do Direito, isso me parece algo muito distante, muito remoto. Eventualmente podem não ser juízes, eventualmente podem não ser advogados, eventualmente podem não ser registradores que, hoje, têm amplas condições de formação e de disponibilidade tecnológica para dizer o que está e o que não está de acordo com o Direito. Máquinas muito dificilmente, pelo menos no curto espaço, terão condições de substituir esse papel do Direito e das profissões jurídicas.

Especificidade do Direito

Mas nós não estamos tratando de conforme ou não conforme ao Direito de maneira genérica. Registradores imobiliários tratam de um aspecto muito específico no campo daquilo que é possível e daquilo que não é possível do ponto de vista legal; daquilo que é admis-

sível e daquilo que não é admissível do ponto de vista jurídico. Eles tratam de um tipo de Direito em especial, não exclusivamente, mas de modo especial. Tratam do Direito de propriedade. Direito de propriedade não é o elemento constitutivo do sistema jurídico.

O sistema jurídico não lida apenas com direito de propriedade, mas também com direito de família, direito societário, direito sucessório, direito penal. O sistema jurídico lida com outras modalidades de Direito. O direito de propriedade é um deles, tem um grau de especificidade muito grande, mas não esgota as possibilidades da comunicação sobre o lícito ou o ilícito.

E isso tem uma relação muito próxima e muito íntima com o sistema econômico. Ou seja, se propriedade não esgota as possibilidades do Direito do ponto de vista jurídico e na construção que o Direito faz do fenômeno propriedade, do ponto de vista econômico a relação é um pouco diversa.

Do ponto de vista econômico, se eu não tenho propriedade, não tenho direito de propriedade. Isso é quase o equivalente a dizer que eu não tenho sistema econômico. Para o sistema econômico a propriedade desempenha um papel constitutivo que o Direito de propriedade não possui em *status* correlativo, correspondente àquele da propriedade para a Economia.

Propriedade para a Economia é algo sem o qual não há sistema econômico. Direito de propriedade é uma forma do Direito, é uma manifestação do Direito que convive com outras tantas tão importantes quanto.

Limites do Direito de um lado e diferenciação de sistemas de outro

Esse tipo de configuração me leva a introduzir um segundo elemento na descrição. O primeiro elemento foi dizer que o Direito faz algo muito específico, não se confunde com outras formas de comunicação. E o direito de propriedade concorre com outras formas de Direito, mas sempre cuidando do que é legal e do que é ilegal. Registradores não fazem outra coisa a não ser examinar um título e saber se o título atende ou não a determinados requisitos, pode ser ou não registrado. Fundamentalmente, pode ou não pode à luz do Direito.

Eu tenho uma propriedade que pode ser registrada, transferida ou onerada à luz do Direito. Isso significa que ao mesmo tempo em que o sistema jurídico, o Di-

reito, o direito de propriedade, o direito registral opera com base nesse critério legal/ilegal, lícito/ilícito, ele vai criando, ao operar com limites muito precisos, uma diferença com aquilo que não é sistema jurídico. Ele vai criando uma diferença entre a sua comunicação própria e exclusiva e outras formas de comunicação como, por exemplo, a comunicação econômica, que cuida não do Direito de propriedade, mas da propriedade como elemento econômico.

A questão está em que – e esse é o segundo elemento – ao ficar delimitado, o Direito se diferencia da Economia por exemplo. E a recíproca é verdadeira, se eu examinar a mesma questão do ponto de vista econômico. A Economia também faz algo muito específico, trabalha com um tipo de comunicação muito distinto. E, ao operar esse tipo de comunicação, diferencia o sistema econômico do sistema jurídico, por exemplo. Essa é uma segunda característica importante para entenderem a minha proposta, o porquê eu estou descrevendo o futuro para as profissões jurídicas ou para a profissão de registrador imobiliário. Limites do Direito de um lado, diferenciação de sistemas de outro.

Se isso tiver um mínimo de plausibilidade, eu posso também identificar – e novamente o que eu vou identificar é fundamental para compreender a atividade do registrador – pontos de atração recíproca entre o sistema jurídico e o sistema econômico, uma espécie de ímãs atratores do Direito para a Economia e da Economia para o Direito. Elementos que estão presentes tanto no sistema jurídico quanto no sistema econômico, mas que são observados, operacionalizados e tratados de maneira muito diversa no Direito e na Economia. Esses elementos atratores – os principais para a nossa conversa entre Direito e Economia – são contratos e propriedade.

Contratos e propriedade não são importantes apenas para o Direito, são importantes também para a Economia. Contratos e propriedade não são importantes apenas para notários, registradores, compradores e vendedores. Contratos e propriedade também têm a sua importância extraordinária para as operações do sistema econômico.

Mas uma coisa é olhar para contratos e propriedade e dizer que são contratos lícitos ou ilícitos, que a propriedade preenche ou não preenche os requisitos legais. Dessa maneira, reproduzir e conectar continuamente um tipo de comunicação exclusivamente

jurídica. Propriedade é legal ou ilegal, contrato é lícito ou ilícito? É essa a especialidade do sistema jurídico, responder a essa pergunta.

Outra coisa é olhar para a mesma realidade, para o mesmo objeto com a capacidade de observação que tem o sistema econômico, que é uma capacidade de observação distinta, que olha para outras coisas. O sistema econômico não vai reproduzir o lícito ou ilícito e repetir constantemente essa operação. O sistema econômico vai se perguntar: eu tenho ou não tenho propriedade? Eu ganhei ou perdi dinheiro com esse contrato? A prestação que eu deveria receber foi paga ou não foi paga? Com o dinheiro que eu recebi eu pude ou não pude comprar uma outra propriedade? Eu recebi o dinheiro e deixei de ter a propriedade? A operação típica do sistema econômico é outra. O sistema econômico funciona com outra lógica.

Um elemento de conexão evidencia a importância do sistema jurídico

Alguém poderia imaginar o seguinte. “Se você está dizendo que contrato e propriedade são os elementos que atraem o sistema jurídico para o sistema econômico, as coisas não são assim tão diferentes. Então deve existir um elemento de conexão.”

E é exatamente na compreensão do que vem a ser o elemento de conexão dessa percepção que eu posso tentar compreender por que mesmo na sociedade 4.0 a atividade registral continua sendo uma atividade importantíssima. Poderia eventualmente ter outras configurações equivalentes, funcionais, ao que é o registro imobiliário nos moldes brasileiros ou àquilo que é o notariado latino. Isso poderia ter variações, mas seriam equivalentes funcionais, outras instituições que fizessem as mesmas coisas, que eventualmente tivessem a capacidade de dizer se a propriedade pode ou não ser onerada, se a propriedade pode ou não ser transferida, se a propriedade pode ou não ser registrada.

A modalidade registro imobiliário, notariado latino, é uma modalidade importantíssima, uma tradição que cobre a parte mais desenvolvida do mundo. Se eu somar o planeta como um todo, a maior parte do PIB do planeta trabalha com essa lógica: algo parecido com o notariado latino, algo parecido com o sistema de registro imobiliário.

Mesmo onde eu não tenho registro imobiliário nos moldes do nosso nem notariado latino ou análogo ao nosso, por que isso persiste como algo importante?

Não me parece que as novas tecnologias estejam suprimindo aquela função exclusiva do Direito nem suprimindo essa distinção entre o que é Direito e o que é Economia ou entre o que é Direito e o que é Religião.

Para ter relevância para o sistema econômico – e acredito que ninguém duvidaria que contratos e propriedade têm uma relevância extraordinária para o sistema econômico –, a partir do momento que essa distinção entre Direito e Economia se desenvolve e se consolida, é uma marca, uma característica muito forte da sociedade moderna que novas tecnologias podem aprofundar e não extinguir. Exatamente nesse momento fica mais clara e mais evidente para o sistema econômico a importância de uma instância estranha à Economia, neutra em relação à Economia, técnica em relação à Economia, que possa prestar um serviço relevante para a visão econômica dos contratos e da propriedade justamente por descrever e observar contratos e propriedade de uma maneira jurídica. Não tem quem faça isso a não ser o sistema jurídico, a forma de comunicação jurídica. Dessa perspectiva, notários e registradores, quer me parecer, continuarão tendo um papel muito relevante.

A relevância de um sistema jurídico capaz de regular registro, transmissão e oneração da propriedade

Recentemente foi editada a Lei de Liberdade Econômica, uma lei que tem alguns aspectos que são bastante positivos, alguns aspectos que são bastante interessantes. De outro lado, ela também tem alguns aspectos redacionais quase grotescos, de uma primariedade chocante.

A Lei de Liberdade Econômica, Lei nº 13.874/2019, diz que o administrador deve “evitar o abuso do poder regulatório”.

Art. 4º É dever da administração pública e das demais entidades que se vinculam a esta Lei, no exercício de regulamentação de norma pública pertencente à legislação sobre a qual esta Lei versa, exceto se em estrito cumprimento a previsão explícita em lei,

evitar o abuso do poder regulatório de maneira a, indevidamente:

VI - criar demanda artificial ou compulsória de produto, serviço ou atividade profissional, inclusive de uso de cartórios, registros ou cadastros;

Se ele não conseguir evitar, era uma simples recomendação. É uma coisa que não tem sentido, mas é o que está escrito. Qualquer um com um mínimo de sensibilidade para a redação jurídica perceberia logo que ali tem um problema sério de redação.

No mesmo artigo, inc. VI, há uma referência a cartórios e registros, uma das poucas referências da lei a cartórios e registros.

O que me interessa não é tanto discutir a impropriedade da redação, a conveniência ou não dessa disposição, mas, se registros e cartórios fossem algo completamente irrelevante ou de pouca importância ninguém se preocuparia em implantar isso lá na Lei de Liberdade Econômica.

Fazendo uma leitura ao reverso, isso é um indício de quanto é relevante para a preservação da liberdade econômica eu ter um sistema jurídico que se diferencie da Economia e tenha a capacidade de regular registro, transmissão, oneração da propriedade.

Isso é um indício, fazendo uma leitura ao reverso, de quanto é importante para a preservação da liberdade econômica eu ter um sistema jurídico que se diferencie da Economia e tenha a capacidade de regular registro, transmissão, oneração da propriedade, o quanto isso é relevante para a manutenção das liberdades do ponto de vista econômico. Eu posso reinterpretar a história do constitucionalismo moderno dessa maneira e posso dizer que as constituições modernas criam um mecanismo de aproximação entre Direito e Economia, entre Direito e Política. Mas a condição para que criem essa aproximação é justamente garantir direitos fundamentais.

O que fazem os direitos fundamentais de igualdade ou de liberdade – inclusive de liberdade em relação ao uso da propriedade, a transferência da propriedade? O que fazem os direitos fundamentais senão demarcar aquilo que é próprio e exclusivo do Direito, aquilo que é próprio e exclusivo da Economia, aquilo que é próprio e exclusivo da Política?

Não me parece que esteja em um horizonte de possibilidades acabar com a Constituição, acabar com a



diferenciação funcional, acabar com o direito de propriedade e tampouco acabar com a atividade de registrador imobiliário. Eu estou falando aqui em linhas muitíssimo abstratas. Mas acho que temos aqui um caminho para pensar ou para descrever de outra maneira o papel de registradores num contexto de elevada transformação social.

Hoje eu estive num evento com o professor Roberto Mangabeira Unger, da Faculdade de Direito de Harvard. Coube a mim falar sobre a contribuição do professor Mangabeira para o ensino jurídico – alguém que tem umas propostas bastante ousadas e interessantes – e sobre a Teoria do Direito.

A partir das obras do professor Roberto Mangabeira Unger eu fiz a seguinte especulação. Acho que a dupla que me deram, Ensino Jurídico e Teoria do Direito, têm muito a ver. Há uma complementação enorme entre essas duas coisas porque os grandes problemas do ensino jurídico, na minha maneira de ver, não são problemas de caráter didático, pedagógico. Não é o estilo de aula o que cria um problema para o ensino jurídico brasileiro, não é sair do modelo coimbrão e caminhar para o modelo de *case law* que vai transformar o ensino jurídico brasileiro.

A principal carência do ensino jurídico brasileiro

é uma carência teórica, é uma carência de Teoria do Direito e de teoria jurídica nas demais áreas. E falta de capacidade reflexiva a respeito do Direito na esmagadora maioria das faculdades de Direito. Isso faz com que nós fiquemos muito expostos a modismos e à incorporação de algumas ideias que são bastante exóticas, ou bastante estranhas à tradição jurídica, em razão dessa carência de teoria. Adensar, do ponto de vista teórico, os limites e as possibilidades do Direito e a diferenciação do Direito com outras formas de comunicação, como a Economia por exemplo. Uma reflexão teórica séria a respeito desses dados pode fazer aflorar com muito mais nitidez e muito mais clareza não apenas a real importância do Direito para uma sociedade como a nossa, mas a real importância do direito de propriedade para uma economia de mercado e da própria atividade registral como um instrumento importante de garantia de liberdades fundamentais.

Os registradores não são importantes apenas de uma perspectiva meramente corporativista. Vocês são importantes para preservar um direito fundamental e para garantir liberdades. Sem instituições que façam a mesma coisa que o direito de propriedade, ou o registro imobiliário, pura e simplesmente não se tem nem economia de mercado nem democracia.

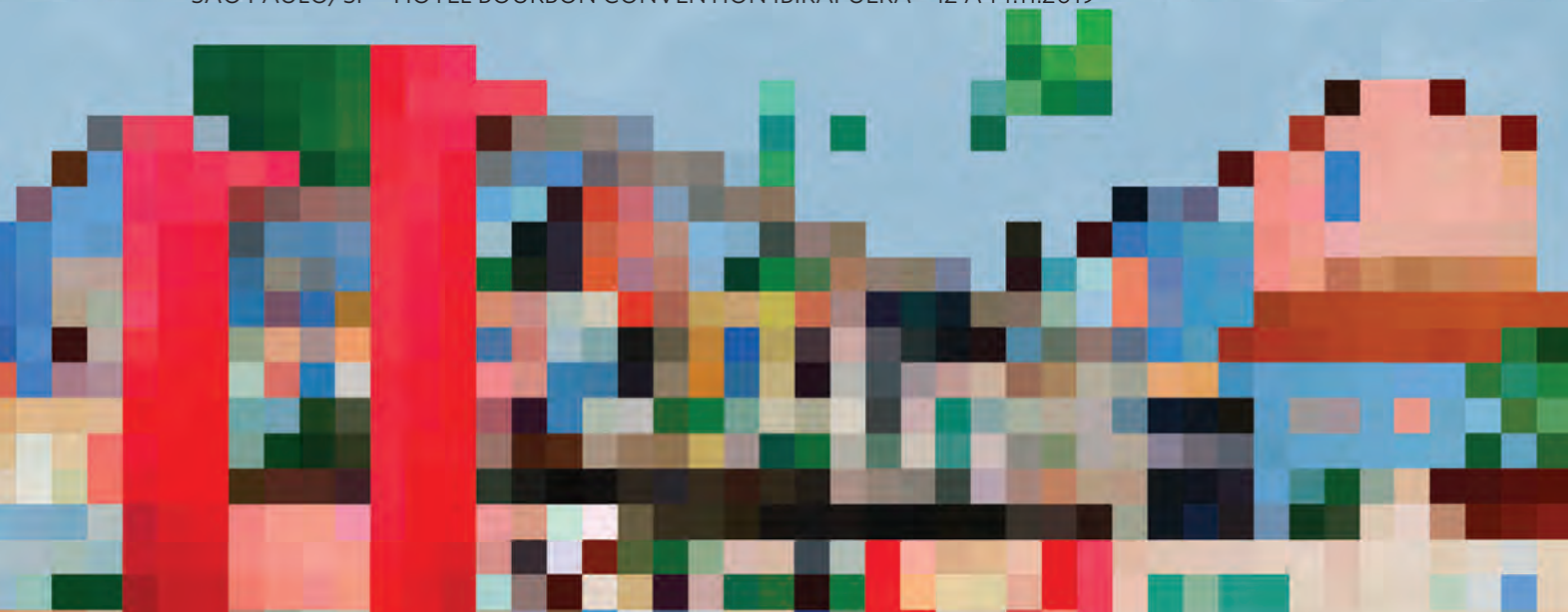
O futuro dos registros públicos: as novas tecnologias e a publicidade em meio eletrônico

JULIANO SOUZA DE ALBUQUERQUE MARANHÃO

Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP)

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP - HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA - 12 A 14.11.2019



“O dado não representa nenhuma ameaça, então proteger o dado não faz nenhum sentido. O que se quer proteger é o indivíduo contra a informação que se extrai desse dado. Fazer titularidade de um suporte físico faz sentido, mas é ineficaz. Por isso a ideia de propriedade do dado não é adequada. De quem é o dado que os cartórios manipulam? Não faz sentido falar de propriedade do dado, a preocupação está na informação que é extraída desse dado.”

Eu vou partir de algumas questões extremamente desafiadoras e interessantes que me foram colocadas por alguns registradores.

Por exemplo, uma plataforma digital imobiliária recebe a solicitação de certidões de todos os imóveis de determinado município ou de determinado bairro. Ou seja, em vez de um pedido tradicional da certidão de um imóvel ou alguns imóveis, pede-se simplesmente um inventário patrimonial de todo um bairro ou de todo um município. Como o cartório deve reagir a um pedido inusitado como esse?

A regulação que pautou a criação dos cartórios foi voltada para uma economia de troca de bens pensada para um mundo de relações de um universo físico em que o valor está no bem físico, no imóvel. O que acontece quando a economia se transforma de tal modo que o maior interesse econômico passa a ser não sobre o bem físico, mas sobre a informação extraída daqueles dados que se referem a esses bens? Ou seja, há uma mudança no próprio jogo e naquilo que significa valor econômico. Eu passo do mundo físico para um mundo de circulação de informações, de processamento de informações.

Outra questão interessante. Uma certidão do Regis-

tro de Imóveis pode veicular uma informação sensível. Por exemplo, no histórico presente na matrícula um indivíduo muda de sexo, então tem a mudança de nome que versa sobre uma relação jurídica sobre determinada propriedade. O que acontece quando esse sujeito, querendo resguardar essa informação sensível, pede para que seja excluído o nome da certidão de matrícula anterior? Ele tem direito a isso? É uma pergunta curiosa porque tem a ver com a seguinte questão. Afinal de contas, aqueles dados que são manipulados pelos cartórios são de propriedade de quem?

Dá para falar em propriedade de um dado? O que significa ser proprietário de um dado? Se não é uma propriedade, porque certamente é diferente de uma propriedade de bem físico registrado, é uma espécie de direito de personalidade? Do que nós estamos tratando? Eu posso requerer a exclusão de um dado que tenha relevância do ponto de vista de um dado público? Então aquele dado é público? A informação é de interesse público ou é de interesse privado? Aqui me parece uma informação de caráter íntimo. Como entra aqui o interesse público? Cabe falar em propriedade ou não cabe?

Outra situação. A Administração requer a transferência de dados digitais para um sistema integrado de informações, o SINTER – Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais. De novo vem a pergunta: de quem é o dado? Será que essa informação é de interesse público, então o dado é de titularidade do Estado? O que vai ser feito com esse dado? Qual era a função do dado originalmente? Essa passagem muda a natureza do dado, da informação. No registro ela tem uma natureza registral para exercer uma função específica dos registros em atos concretos, para garantir a eficácia e a segurança jurídica de relações. Quando eu passo para a Administração, para um processamento de dados, seja qual for o fim, eu transformo aqueles dados em dados cadastrais. E a pergunta é: eu posso ou não posso? Eu desnato a atividade registral quando eu transformo um dado de registro em um dado de cadastro e ele passa a circular pela Administração Pública?

São perguntas extremamente difíceis com as quais os cartórios agora começam a lidar. Talvez por isso os cartórios começaram a procurar professores de Filosofia, porque percebem que mexem com conceitos fundamentais de Direito. Afinal de contas o que é propriedade? O que é direito de personalidade? Eu posso ser proprietário de um dado ou de uma informação? O que significa valor? Quando muda a economia subjacente à minha atividade, como eu devo reagir a um pedido como esse, um inventário patrimonial? Eu posso transferir toda a minha base de dados para um ente privado?

E uma das perguntas com as quais vocês lidam no dia a dia é: o que significa publicidade registral? Ela está presente. Essa questão está presente aqui. Afinal de contas, o que significa a publicidade registral quando eu estou lidando com dados que muitas vezes têm natureza sensível e são personalíssimos?

Publicidade registral e titularidade

Hoje já existe a Lei de Proteção de Dados. Qual é o papel dos cartórios em relação a essa legislação que traz uma série de conceitos novos e uma preocupação com privacidade? Os cartórios lidam com dados que se referem a indivíduos. São dados pessoais? Como os cartórios devem lidar com isso?

A primeira impressão é de uma oposição completa.

De um lado eu tenho a publicidade registral, de outro lado eu tenho a privacidade dos dados pessoais. Será que há efetivamente uma oposição?

Eu vou explorar um pouco essas questões de uma perspectiva mais abstrata.

Primeiro eu vou discutir a ideia de publicidade registral e depois a ideia de titularidade. Vou discutir esses dois conceitos: o que significa a publicidade registral – na verdade eu tutelo dados de interesse público – e opor a isso a ideia de titularidade de dado pessoal. O que significa essa titularidade de dado pessoal e em que medida eu posso ter algum conflito entre a publicidade e a tutela do dado pessoal, tendo em vista a preocupação com privacidade.

Vamos pensar primeiro a publicidade.

Quando se olha para o tratamento doutrinário sobre publicidade aparecem alguns sentidos diferentes.

O primeiro sentido é o de transparência. Publicidade na Administração Pública tem a ver com transparência. E aí eu tenho duas hipóteses: uma transparência passiva, em que existe uma proibição de guardar segredo. Uma vez provocada, a Administração deve ser transparente ou prestar contas sobre seus atos. E existe também a Lei de Acesso à Informação, a transparência no sentido ativo em que existe uma obrigação da Administração em publicar indiscriminadamente determinados tipos de atos, processos ou procedimentos.

O segundo sentido, bastante diverso de transparência, é o sentido de eficácia, e aqui é um sentido jurídico. Ou seja, a publicidade tem a ver não com divulgação de informação propriamente, mas com a produção de um determinado efeito jurídico.

Eu tenho dois casos. O primeiro caso é o dos atos normativos, em que há uma publicação indiscriminada porque eu tenho um ato com *erga omnes*, todos têm que conhecer a lei por conta do princípio de publicidade. E o outro é o caso dos atos registrais. Todos esses três casos anteriores versaram sobre situações em que existe um interesse.

A Administração não tem um interesse próprio. O interesse é o interesse do cidadão, daí a divulgação pública com o ato normativo com a publicação indiscriminada.

Quando eu olho para os atos registrais eu olho para as situações jurídicas concretas que se referem a interesses privados. Então há um interesse privado aqui. Mesmo em face da obrigação de publicar, no caso da



Juliano Souza de Albuquerque Maranhão

transparência, existe uma série de ressalvas quando eu lido com interesses privados. Os cartórios lidam essencialmente com interesses privados. E aí vem, já nessa primeira aproximação, uma grande interrogação sobre a ideia de que se trataria de dados de interesse público. Os dados são de interesses privados, mas existe uma função pública que é exercida, que tem a ver com a produção de efeitos jurídicos.

**Fatos institucionais:
se referem a crenças coletivas**

Para entender isso eu vou recorrer a um conceito desenvolvido por John Searle que me parece muito ade-

quado. Ele parte de uma observação curiosa. Uma série de fatos referentes a fenômenos físicos independem das nossas crenças. Por exemplo, existe uma cadeira aqui na minha frente. Há uma discussão filosófica complicada sobre isso, mas eu posso distinguir aqueles fatos que se referem a eventos físicos – aqui na minha frente tem uma cadeira – e outros fatos que dependem das nossas crenças ou valorações sobre eventos. John Searle observa que existem determinados fatos que não são esses fatos físicos, mas são fatos que têm uma realidade objetiva muito clara. Eles não dependem de valorações subjetivas, eles são objetivos.

Por exemplo, o fato de que eu sou casado. Isso é um fato, não tem a ver com nenhuma propriedade física

minha nem com o fato de que eu visto aqui uma aliança. Isso aqui é só um símbolo que aponta para um outro fato de outra natureza. O fato de eu ser casado, o Searle vai explicar, depende de uma série de regras constitutivas a que todos estamos vinculados. Dado determinado ritual dentro de uma determinada instituição, o fato de que ocorreu aquele ritual e foram emitidas determinadas palavras em um momento apropriado constitui um novo fato, constitui uma nova realidade: eu mudo de *status*. Nada físico muda em mim, mas eu mudo de *status*: agora eu sou casado. Isso é um fato que não é um fato físico, é institucional.

Os cartórios, basicamente, são centros de criação de fatos institucionais por meio do ordenamento jurídico, que estabelece uma série de regras constitutivas que vão apontar o que conta – como o que conta como propriedade, o que conta como contrato, o que conta como indivíduo, o que conta como casado. Essas são regras que não estabelecem uma exigência de comportamento sob pena de sanção, elas definem uma realidade.

Por isso o título do livro de John Searle, *The Construction of Social Reality*. Ele descreve de forma muito clara como a sociedade se organiza por meio de fatos institucionais que se referem a essas crenças coletivas. E eles só são possíveis por meio dessas regras constitutivas e, no caso, das regras constitutivas jurídicas. Ou seja, os cartórios são centros produtores de fatos institucionais.

Quando a Lei de Registros Públicos fala em conferir eficácia e validade de atos jurídicos, isso significa que se delega às serventias esse papel de constituir, de ter a fé pública, portanto a crença coletiva, de que aquilo que é emitido constitui um fato que conta no Direito como um fato concreto.

Isso está presente não só naqueles atos que são constitutivos – casamento, propriedade – como também nos casos comprobatórios. Quando alguém pede uma certidão, isso não é pedir uma informação, é pedir a constituição de um meio de prova, que conta como prova num universo jurídico. Aqui o primeiro aspecto é que existe uma distinção importante no sentido de publicidade entre divulgar informações, que significa publicar indiscriminadamente – isso não é papel dos cartórios –, e um ato público performativo. Eu chamo de ato performativo aquele ato de constituir o fato institucional.



Daniel Lago Rodrigues, Flauzilino Araújo dos Santos, Raquel Ximenes, Adriana J.

Os cartórios executam performances, eles desempenham uma função pública que cria situações jurídicas, constitui relações jurídicas, situações jurídicas concretas individuais. Isso significa constituir uma virtualidade.

Kelsen faz uma distinção entre o mundo do ser e o mundo do dever ser. Isso fica bastante claro aqui. Os cartórios são os *gatekeepers* do mundo do dever ser, vocês constituem essa realidade jurídica objetiva por meio do desempenho de atos performativos que criam esses fatos institucionais. E essa é a função específica da publicidade do cartório: produzir esse efeito jurídico específico. Não tem nada a ver com divulgar informações ao público.

Esse primeiro esclarecimento é importante para perceber que não há oposição ou tensão com a ideia de privacidade do outro lado, pelo contrário.

A construção de uma virtualidade jurídica

A outra nota interessante é essa ideia de construção de uma virtualidade jurídica. Hoje nós lidamos cada vez mais com virtualidades. As relações de comunicação



Unger, Celso Fernandes Campilongo e Juliano Maranhão.

na era da informação constroem realidades virtuais “quando eu entro num sítio”. As metáforas são interessantes, é como se eu estivesse num lugar, num espaço.

Houve um caso norte-americano interessante em que uma empresa entrava no *site* do eBay com um robô que fazia *download* de todas as informações, desse e de outros *sites* de vendas, e divulgava no seu próprio *site*. Fazia uma espécie de leilão concentrado. O eBay entrou com uma ação contra aquilo. Mas o que era aquilo? O *site*, afinal de contas, é público e não é propriamente um espaço, são pessoas que estão nas pontas da rede mexendo em computadores e se comunicando, trocando informações. Todo aquele universo é uma construção.

Eu entro numa página, eu não estou entrando na casa de alguém, apesar de o nome ser “site”, “página”, “home page”. Você vê que são metáforas todas importadas no mundo físico. É uma coisa curiosa isso.

O eBay entrou com uma ação por invasão de propriedade contra essa empresa que usava robôs para baixar e fazer um grande leilão de diversos *sites* de vendas – o eBay é um *site* de leilão. São desafios do mundo digital, os conflitos que o mundo virtual traz.

As crianças de hoje vão ter muito mais facilidade de

lidar com essas questões, porque nos *games* elas exercitam a ideia de comunicação virtual com a construção de mundos virtuais em que há outro valor em jogo, diferente daquele com o qual estamos acostumados a lidar no mundo físico, que é a ideia de participação. Comunicação é participação. Eu ser livre no mundo da comunicação é eu poder participar. E não só participar, não só comunicar, mas ter minhas comunicações conhecidas. É a ideia de reciprocidade. Nós nos construímos em um mundo em que a ideia de liberdade é uma ideia de oposição. Liberdade significa ter uma esfera de proteção contra a invasão do outro. E a noção de propriedade física está inteiramente ligada a isso na sua construção clássica, no Direito moderno. É uma proteção contra o homem, a ideia kantiana de que a liberdade de um começa onde termina a liberdade do outro, então liberdade como oposição.

Por isso, numa economia da informação, aquela pergunta inicial cria tantos desafios. Agora nós entramos numa outra era, em que a liberdade é uma liberdade comunicacional. Eu entrar em um *site* e chamar isso de invasão de propriedade é estranho, porque aquele *site* é para ser frequentado, ele faz parte de todo esse proces-

so de informação. Talvez o eBay estivesse preocupado com uma espécie de abuso nessa relação comunicativa. Mas comunicar é participar.

Eu acho que a virtualidade das relações na internet torna cada vez mais claro como a construção da personalidade individual tem a ver com estar em comunicação. Eu sou aquilo que se recolhe de informação a meu respeito, e essa informação também influencia a construção da minha própria personalidade.

Direito da personalidade e direito à autodeterminação informacional

Um livro interessante de Dieter Suhr – *Entfaltung der Menschen durch die Menschen* – tenta construir a ideia de que esse direito de livre desenvolvimento da personalidade não é mais um direito a ser pensado na construção moderna, em cima de um mundo físico, onde o livre desenvolvimento é em oposição ao outro e em defesa contra o Estado. Na verdade, o livre desenvolvimento da personalidade tem a ver com o desenvolvimento do homem por meio do homem, não contra o homem (*Entfaltung der Menschen durch die Menschen*).

Dieter Suhr foi professor de um grande personagem, o jurista Hoffmann-Riem, que foi juiz do tribunal constitucional alemão e que conduziu uma decisão importante na Alemanha, chamada IT Grundrecht, direito fundamental à tecnologia. Qual é a ideia desse direito fundamental? Ele é a evolução de uma decisão anterior na Alemanha, a decisão do censo, considerada a decisão que criou o direito fundamental à proteção de dados, que na Alemanha eles chamam de direito fundamental de autodeterminação informacional.

Eu vou chamar atenção para isso porque eu quero esclarecer um ponto. Direito à autodeterminação informacional, proteção de dados, tem a ver com sigilo, mas não se resume absolutamente a isso. Proteger dado não significa não expor o dado, ou impedir a exposição do dado, mas significa dar poderes a cada indivíduo para que ele possa controlar, na esfera pública, o uso da informação extraída desse dado.

Há uma diferença importante aí. O que significa ser titular do dado? Dado é a marca que estabelece uma diferença em um determinado suporte físico, pode ser *bits*, pode ser a tinta no papel. Isso é dado. Mas o dado não representa nenhuma ameaça, então proteger o

dado não faz nenhum sentido. O que se quer proteger é o indivíduo contra a informação que se extrai desse dado. Fazer titularidade de um suporte físico faz sentido, mas é ineficaz. Por isso a ideia de propriedade do dado não é adequada. De quem é o dado que os cartórios manipulam? Não faz sentido falar de propriedade do dado, a preocupação está na informação que é extraída desse dado.

De quem é a propriedade da informação que é extraída desse dado? A informação é a capacidade de extrair sentido desse dado. A informação, então, está num outro, está num terceiro. Como eu posso ter propriedade sobre aquilo que vai na cabeça do outro? Eu não posso ser proprietário de uma informação. Há informações que eu observo, há outras informações sobre as quais eu faço inferências. Essa é uma pergunta crítica.

Por exemplo, se fala hoje no direito à portabilidade de dados. Você quer sair do Facebook e levar os seus dados para Google+. Você pode fazer isso. Mas quais dados você pode portar como seus dados? Toda a rede de amigos você porta também? E o que significa alguém ser seu amigo? É seu amigo mesmo ou é alguém que só faz sentido dentro de um contexto de comunicação?

A ideia de propriedade começa a se perder nesse ambiente comunicacional em que a liberdade não é um espaço de proteção contra a invasão do outro, ou um espaço delimitado no qual o outro não está, em que eu determino as minhas próprias ações. A minha liberdade depende do outro e a do outro depende de mim. Então se trata de liberdade como reciprocidade.

O que significa proteção de dados nesse sentido, como um direito da personalidade? Autodeterminação informacional significa uma garantia, primeiro em relação ao Estado, mas também em relação a outros indivíduos, de controle, ou de algum grau de controle sobre o fluxo das informações que são extraídas do dado, que é o controle de finalidade. Eu tenho que ter informação sobre qual a finalidade de uso do meu dado, por que o dado está sendo usado, para que fim. Esse é o sentido. Não significa não expor.

A ideia é que garantir aos indivíduos esse poder significa criar uma condição em que eles não têm incerteza sobre aquilo que vai ser feito com seus dados, que seria negativo para um espaço público, para uma esfera pública democrática. A ideia que aparece já na

decisão do tribunal alemão, aquela primeira do censo, é que uma situação de incerteza pode provocar inibição do comportamento na esfera pública. Se eu não sei o que os outros processam e quais perfis desenham sobre a minha identidade, eu talvez controle as minhas manifestações. E isso é nocivo.

Quando os cartórios entram numa era de processamento de dados registraes, vocês encaram a virtualidade jurídica nesse universo de informação. Uma das coisas que os cartórios precisam propiciar é confiança. Confiança já é fundamental na esfera dos cartórios, mas agora é a confiança na capacidade de vocês processarem adequadamente o fluxo dessas informações. Isso significa, dentre outras coisas, fazer com que o uso da informação seja adstrito àquela finalidade que é definida legalmente. A finalidade definida legalmente, como vimos, não é divulgar ao público a informação, é produzir especificamente atos concretos de efeito jurídico, constituir aquele universo jurídico.

Como lidar com esses desafios novos que são colocados aos cartórios na era da informação? Primeiro é preciso entender essa mudança do mercado de circulação de bens para o mercado de informações. Quando os cartórios entram nessa esfera de comunicação digital, e eles têm que ser um ambiente que propicia confiança, essa confiança se quebra quando eu passo para entidades privadas todo o acervo de informações patrimoniais? É essa a função dos cartórios? Será que isso não quebra esse pacto de confiança fundamental que as serventias tutelam? Essa é uma pergunta importante.

Informação sensível

O dado não é público, o interesse não é público no dado. Pública é a função exercida pelos cartórios que precisam daquele dado. Não se pode excluir aquele dado, isso é verdade. Mas será que na emissão de certidões para atingir a finalidade pública para a qual os cartórios existem, conforme a Lei de Registros Públicos, exceções devem ser abertas ao histórico das informações sobre a propriedade?

São essas as questões que precisam ser feitas. O que efetivamente precisa ser revelado em cada certidão, para que o cartório cumpra a sua função pública, revelando o mínimo necessário de informações, porque

agora há uma esfera informacional – como um centro de tecnologia – na qual é preciso propiciar confiança? Os cartórios integrados vão passar a ser centros de tecnologia de informação e vão lidar com bens de valor que não são só os bens objeto do registro, é a informação.

A partir de agora é preciso refletir sobre o que significa isso, refletir e construir soluções, levar essas soluções ou discussões para a esfera pública para entender esse valor. Como se valora isso? O que eu posso e o que eu não posso fazer com esses pedidos em um novo mercado que às vezes não quer saber sobre a propriedade, mas quer apenas a informação?

Por outro lado, a transferência dos dados registraes, transformando-os em dados cadastrais. Recentemente foi promulgado um decreto que cria o Cadastro Base do Cidadão, além do Sinter, que praticamente permite a livre circulação das informações entre órgãos públicos. Ou seja, o indivíduo deixa de saber quem tem o dado, para que, para qual finalidade. Essa transferência dos dados registraes – registro de pessoas naturais, registro de imóveis –, esse conjunto de informações que não são de interesse público, são de interesse privado, algumas leis, SIRC e Sinter, estão determinando a transferência dessa base para a Administração. Na Administração já há um decreto dizendo que tudo circula. Isso significa construir a dominação nas mãos do Estado de uma unidade informacional da qual diversas inferências podem ser feitas e que nós perdemos completamente o controle, não sabemos nem em qual porta bater para saber onde está o dado.

Spiros Simitis, um pioneiro na proteção de dados na Alemanha e no mundo, alertou para a ideia da unidade informacional. Essa era uma preocupação grande dos alemães, da Alemanha Ocidental olhando para o vizinho Stasi. A ideia é a seguinte. Proteger um direito à privacidade não significa apenas atribuir uma garantia fundamental.

Numa democracia constitucional contemporânea não se trata somente de atribuir um direito fundamental, é preciso evitar a concentração de poder. Isso significa separação de poderes. Se existe separação de poderes em todas as esferas para a garantia de uma democracia constitucional, então deve haver uma separação de poderes informacional, o que significa que o Estado não pode construir uma unidade. Ela é tão nociva quanto a unidade de poderes políticos.

Condomínio de lotes e loteamentos fechados. Lei 13.465/2017 em debate

FRANCISCO EDUARDO LOUREIRO

Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP – HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA – 12 A 14.11.2019



“O condomínio de lotes supera esse problema, uma vez que haverá uma convenção de condomínio. Todos os adquirentes de lotes – unidades autônomas – ficam vinculados à convenção de condomínio e devem participar do rateio como em um condomínio edilício. Aplicando sem medo o art. 1.345 do Código Civil, a obrigação se torna *propter rem*, ou seja, esses adquirentes ficam vinculados às dívidas pretéritas, assumem os débitos pendentes como no condomínio edilício.”

O nosso tema de hoje é o condomínio de lotes. Vamos falar um pouco das vantagens, da necessidade de haver uma regulamentação desse tipo de empreendimento e verificar se a lei que foi feita – art. 1.358-A do Código Civil – é suficiente, quais são os defeitos que ela apresenta e como superá-los.

A primeira observação é que havia necessidade de se regulamentar, de legalizar essa figura jurídica que já era usada em grande parte do país, o condomínio de lotes, que em São Paulo nós chamávamos de condomínio de solo. Isso porque havia uma dúvida fundada se estava em vigor ou não o art. 3º do Decreto-Lei 271/1967.

Art 3º Aplica-se aos loteamentos a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infra-estrutura à construção da edificação.

§ 1º O Poder Executivo, dentro de 180 dias regulamentará este decreto-lei, especialmente quanto à aplicação da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, aos loteamentos, fazendo inclusive as necessárias adaptações.

O art. 3º do Decreto-Lei 271/1967 nunca foi regulamentado. Ele depende de regulamentação, mas o poder executivo nunca regulamentou. Ele basicamente dizia que se aplica aos loteamentos a Lei de Incorporação, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infraestrutura à construção de edificação. Ou seja, o Decreto-Lei 271/1967 equiparava ou permitia que o lote fosse uma unidade autônoma, que o promissário comprador fosse um adquirente da unidade autônoma e que o loteador se equiparasse ao incorporador.

Com base nesse dispositivo houve uma grande celeuma jurídica em todos os Estados da Federação. Ele estava em vigor ou não?

Alguns Estados disseram que sim. No Rio Grande do Sul, o doutor Lamana comentou comigo que até os próprios promotores de Justiça que atuam na área de urbanismo entenderam que o Decreto-Lei 271/1967 estava em vigor, plenamente hígido. Portanto, deveria ser aplicado e era possível se erguerem condomínios de solo sem que houvesse qualquer questionamento jurídico. Isso também ocorreu no Rio de Janeiro. Eu diria que em 70% dos estados a figura do condomínio

de lotes estava resolvida de forma satisfatória, é verdade, pelo Decreto-Lei.

São Paulo, no entanto, foi o Estado rebelde. São Paulo, e talvez um pouco eu tenha contribuído para isso, disse que não. Disse que na verdade o Decreto-Lei 271/1967 nunca foi regulamentado, e realmente não foi. E expressamente havia previsão de regulamentação futura. Além disso, a Lei 6.766 é expressa ao dizer que todas as disposições que regulam parcelamentos do solo urbano estão revogadas. São Paulo entendia que a Lei 6.766 revogou o Decreto-Lei 271/1967 e, além disso, como ele nunca foi regulamentado como deveria, ele nunca teve vigência no país. São Paulo proibia o condomínio de solo de forma severa.

Durante muitos anos eu fui da equipe da Corregedoria. Quando saíamos em correição, era comum encontrarmos nos Oficiais do Registro de Imóveis, especialmente no interior, os condomínios de solo. E sempre tínhamos problemas. “Como é que o senhor fez esse empreendimento à margem da Lei 6.766? Pela Lei 4.591 isso não pode”. E eles normalmente apresentavam um parecer muito bem-feito, como sempre, do saudoso Gilberto Valente da Silva. Ele falava que era possível essa figura. “O Gilberto é um querido, mas infelizmente esse parecer não se aplica. Nós não adotamos esse parecer na jurisprudência administrativa da Corregedoria Geral da Justiça”. Isso gerava sérios problemas.

Lei 13.465/2017 terminou com a incerteza jurídica, mas é vaga e imprecisa ao tratar do condomínio de lotes

A questão foi superada pelo advento recente, em 2017, da Lei 13.465, que acrescentou o art. 1.358-A ao Código Civil.

Foi bom que houvesse regulamentação? Não tenho dúvida nenhuma, porque terminou uma incerteza jurídica. E para uma situação que é nitidamente federal havia respostas diversas em cada estado da federação. Quer dizer, no Paraná podia, mas em São Paulo não podia, o que não fazia o menor sentido. Isso criava uma situação de insegurança jurídica que não beneficiava ninguém. Estava na hora de regulamentar. Esse é o primeiro ponto.

O segundo ponto. A lei é boa ou não?

A resposta: é das piores que eu já vi.

Ou seja, ela regulou uma matéria altamente com-

plexa, que é o condomínio de solo, ou condomínio de lotes, e necessitaria de diversos artigos dizendo qual é a disciplina jurídica exata. Mas ela fez isso em um artigo com três parágrafos e ainda acrescentou alguns dispositivos da Lei 6.766. Se é condomínio, não deveria ter mexido na Lei 6.766. Com isso ela efetivamente deu disciplina jurídica ao tema, mas de forma infeliz, de forma descuidada.

Por que foi assim? Porque ela entrou quase de contrabando em uma grande lei, a Lei 13.465/2017, que é uma lei de regularização fundiária, em especial de imóveis de baixa renda. Esse assunto não diz respeito a imóveis de baixa renda, a imóveis irregulares, e deveria ter uma lei autônoma, uma lei altamente debatida no Congresso, específica, e que regulamentasse de modo suficiente a matéria.

E quando uma lei fica devendo, a bomba é empurrada para quem? Para os Oficiais do Registro de Imóveis num primeiro momento, e num segundo momento para as Corregedorias Gerais, que são chamadas a decidir o que pode e o que não pode, e acabam recebendo uma carga de responsabilidade quase normativa. Ou seja, elas vão dizer o que contém a lei quando a lei é extremamente vaga, quando a lei é extremamente imprecisa, como ocorre no caso concreto.

Distinção entre loteamento fechado e condomínio de lotes

Eu começo fazendo uma distinção básica entre condomínio de lotes, entre loteamento fechado e condomínio edilício, especialmente o condomínio deitado do art. 8º da Lei 4.591/1964, que é o que mais se assemelha a um condomínio de lotes.

Recentemente um advogado de São Paulo, Rubens Carmem Elias Filho, escreveu um artigo sobre o condomínio de solo, em uma obra coletiva que o Instituto dos Advogados publicou, comentando a Lei de Regularização Fundiária. Ele parte de uma observação muito boa. Ele fala que, se eu chegar na portaria de um empreendimento imobiliário, eu não consigo distinguir se é um loteamento fechado ou um condomínio de solo. Fisicamente a implantação deles é extremamente parecida. Eu terei que ir à matrícula do Oficial de Registro de Imóveis para saber de que tipo de empreendimento se trata.



Francisco Eduardo Loureiro

Mas apesar dessa semelhança física – empreendimentos murados, com lotes vagos, alguns em construção, algumas casas construídas – há uma diferença fundamental na estrutura jurídica pela qual esses empreendimentos são criados e regidos. Vamos então à primeira distinção entre loteamento fechado e condomínio de lotes, que hoje a Lei 6.766 chama de loteamento de acesso controlado.

O loteamento de acesso controlado, e isso é fundamental, é regido pela Lei 6.766/1979. Ele é um parcelamento do solo urbano, que, por uma peculiaridade prevista hoje em lei federal, admite, desde que haja permissão municipal, que o acesso a esse empreendimento seja controlado e não vedado. Ou seja, a pes-

soa deve se identificar na portaria antes de ter acesso ao empreendimento, que é um parcelamento de solo urbano. Com isso ele é regido inteiramente pela Lei 6.766/1979.

Isso vai trazer consequências. Quais?

A primeira consequência é a aplicação do art. 15 da Lei 6.766/1979. Portanto, no exato momento em que há o registro do empreendimento imobiliário do loteamento, as áreas internas se tornam públicas: as vias são públicas e as áreas destinadas a equipamentos urbanos tornam-se públicas. Essa é a primeira distinção.

A segunda distinção é fundamental. Como eles não são condomínios – são loteamentos – não cabe convenção de condomínio. Eles não têm convenção de con-

domínio, o que causa uma dificuldade prática e quase insuperável por culpa dos tribunais. A questão é: como ratear as despesas comuns desse empreendimento? Eles têm despesas de portaria, de jardinagem, até de fornecimento de água em alguns empreendimentos. Há uma série de equipamentos comuns que eles mantêm e os custos devem ser rateados entre os adquirentes de lotes. Mas a falta de convenção de condomínio gera um problema sério. Como fazer o rateio compulsório dessas despesas? Foram criadas as famosas associações de moradores. A princípio me pareceu uma solução interessante.

Os tribunais estaduais prestigiaram a cobrança, pela associação de moradores, das contribuições dos promissários compradores, ainda que não tivessem construído no lote, ou seja, associados e não-associados. Os associados tinham vínculo negocial porque se inscreveram na associação. Os não-associados, os tribunais falaram, por uma fonte autônoma do direito obrigacional, que é o enriquecimento sem causa.

Tradicionalmente nós entendemos que isso é verdade desde o direito romano: as fontes obrigacionais decorrem do contrato, que é mais comum, ou do ato lícito, ou da declaração unilateral de vontade. Mas a essas três fontes tradicionais se soma uma quarta, que é o enriquecimento sem causa, que está positivado no Novo Código Civil. Os tribunais foram bem rigorosos em um primeiro momento, dizendo que os associados pagavam a contribuição porque eram associados e os não-associados pagavam com outro fundamento, que era o enriquecimento sem causa, que é uma fonte autônoma de direito obrigacional. Havia diferença? Havia. Eu podia cobrar multa do associado, mas não podia cobrar uma cláusula penal de quem não era associado, porque a fonte obrigacional era diferente e não era um contrato, não era um vínculo associativo.

Mas o STJ e o Supremo Tribunal Federal foram em sentido contrário. Está pendente um julgamento no STF, de repercussão geral, em que se vai discutir a matéria. Mas hoje a posição é a seguinte. Nem o STJ, nem o STF admitem que a associação de moradores cobre as despesas dos não-associados, entendendo que isso viola o direito fundamental, previsto na Constituição, de desassociação. Esquecem os tribunais, no entanto, que os não-associados nunca pagaram a contribuição por serem associados, mas pagaram para evitar enri-

quecimento sem causa, que é uma fonte autônoma, independente de direito obrigacional. Não há uma linha sequer nos acórdãos sobre essa fonte autônoma. De qualquer modo, o impasse persiste.

Condomínio de lotes supera a questão do rateio das despesas ao vincular adquirentes de lotes à convenção de condomínio

A Lei 6.766 foi alterada em diversos pontos, inclusive no art. 27 ou 28, criando uma figura dizendo que associações de moradores exercem uma atividade próxima à de administradores de imóveis. Isso resolve o problema da cobrança de taxas e cobrança de contribuições dos não-associados? Não. Esse dispositivo foi inserido na Lei 6.766 de forma absolutamente atécnica e desastrosa, não permitindo aquilo que é fundamental. Quer dizer o seguinte. O promissário-comprador e o comprador de lote, ainda que não seja associado, devem participar do rateio das despesas. O associado paga porque é associado, o não-associado paga para se evitar que ele tenha mais benefícios sem a contrapartida, sem o correspondente custeio.

Mas a lei não fala isso e os tribunais têm vários precedentes dizendo que, levando em conta os julgamentos vinculantes do STJ e do Supremo Tribunal Federal, o não-associado não deve ser cobrado do rateio de despesas. Isso é o posicionamento atual. Exceção à regra existe, é verdade, na hipótese em que o compromisso de compra e venda, o contrato padrão, contém a previsão expressa de que o não-associado deve contribuir com as despesas de condomínio.

Embora o compromisso de compra e venda, um contrato padrão, seja arquivado no Registro de Imóveis, o ideal é que na matrícula-mãe, em cada matrícula de lote que é aberta, isso é fundamental, seja avisado aos promissários-compradores, aos futuros adquirentes de lotes, que associados e não-associados devem contribuir com as despesas de rateio, porque isso faz parte da estrutura daquele loteamento com força *erga omnes*.

Pergunta-se: é bom colocar isso no registro, tendo em vista que não é um direito real? Há um falso dilema aí, porque nem tudo que entra no Registro de Imóveis é direito real. Hoje cada vez mais nós temos situações pessoais, que têm acesso e que devem ter acesso ao registro imobiliário para ganhar publicidade, para ganhar

realidade, e essa é uma situação típica.

Mas voltemos a nossa lei. Essa seria a primeira questão.

O condomínio de lotes supera esse problema, uma vez que haverá uma convenção de condomínio. Todos os adquirentes de lotes – unidades autônomas – ficam vinculados à convenção de condomínio e devem participar do rateio como em um condomínio edilício. Aplicando sem medo o art. 1.345 do Código Civil, a obrigação se torna *propter rem*, ou seja, esses adquirentes ficam vinculados às dívidas pretéritas, assumem os débitos pendentes como no condomínio edilício.

Condomínio de lotes sem edificação: unidade autônoma é o lote

Há uma questão que pode aparecer, mas que é de fácil solução, no que se refere ao condomínio de lotes, que é o art. 1.340 do Código Civil.

O art. 1.340 do Código Civil é uma regra que também tem a ver com o enriquecimento sem causa. Ele positiva o princípio do enriquecimento sem causa no condomínio edilício.

Art. 1.340. As despesas relativas a partes comuns de uso exclusivo de um condômino, ou de alguns deles, incumbem a quem delas se serve.

Ou seja, algumas despesas não beneficiam todo o empreendimento, mas apenas alguns condôminos, por isso o rateio não é total, mas parcial, somente entre os beneficiados. O caso mais comum são aqueles edifícios em que há lojas no térreo e apartamentos em cima. Os lojistas se rebelam, e com razão, em ter que participar do rateio da despesa de elevador, sendo que eles não podem entrar no edifício.

A pergunta é: isso se aplica ao condomínio de lotes em que o comprador da unidade ainda não construiu, mas vai ter uma despesa elevada com portaria e segurança? Ele pode alegar que ele não é beneficiário daquelas despesas e escapar do rateio? A resposta é: nem por sonho. Por quê? Porque o serviço está à disposição dele, ele não usa porque não quer. Só se aplica o art. 1.340 quando ele não usa porque ele não pode usar. Quando ele não usa porque não quer, obviamente ele deve participar do rateio.

Voltemos à diferença básica entre o condomínio de lotes e o loteamento fechado.

No condomínio de lotes as áreas internas são particulares, são tributadas, paga-se IPTU sobre elas. Portanto, se são particulares, cabe ao condomínio toda a regulamentação sobre elas, inclusive a cobrança das despesas comuns, aplicando-se aqui sem dúvida nenhuma o capítulo do condomínio edilício.

Com a distinção entre condomínio de lotes e condomínio edilício, a palavrinha está em “edilício”.

O condomínio edilício, pelo art. 1.331 do Código Civil, tem quatro requisitos cumulativos: que haja edificação; que a edificação seja construída sob forma de unidade autônoma, numerada, discriminada, individualizada uma com a outra; que cada unidade autônoma tenha a fração ideal de terreno; e que todas tenham acesso às vias públicas.

No condomínio de lotes o primeiro desses requisitos não está presente, ou seja, não há necessidade de edificação. Eu posso ter um condomínio sem edificação. Essa é a grande novidade do ordenamento jurídico. O que será a unidade autônoma? O pedaço de terra, o lote onde eu posso construir se eu quiser, quando eu quiser e como eu quiser, respeitadas as limitações urbanísticas. Eu construo quando, como e se eu quiser.

Por isso, boa notícia aos oficiais de São Paulo, caem aqueles condomínios que eles chamavam de “condomínio de casinha de cachorro”. Ou seja, na verdade se vinculava o condomínio edilício a uma construção fictícia e se colocava uma cláusula na incorporação e nos contratos de incorporação dizendo que o adquirente da unidade autônoma futura podia construir como ele quisesse o resto do terreno, quando ele quisesse e se ele quisesse.

Era uma situação que incomodava a Corregedoria, porque era a típica fraude à lei. Havia uma incorporação imobiliária como área construída mínima, mas o objetivo era implantar um condomínio de solo sem lei que o permitisse. Isso gerou inúmeras correções, inúmeras portarias, inúmeras punições. Era uma situação muito ruim.

Vantagens e desvantagens do condomínio de lotes

A primeira vantagem do condomínio de lotes é que ele



vem atender a uma necessidade de mercado e permite o rateio da cobrança de despesas de condomínio.

Quais são as desvantagens do condomínio de lotes, se não forem bem implementados, se não forem bem regulamentados?

Os loteamentos têm uma grande vantagem, eles desaparecem na malha viária. Já os condomínios de lotes criam guetos de tal modo que eventualmente, se forem fechados, eu terei que contorná-los para chegar ao bairro vizinho.

Que mal há nisso, já que a prefeitura vai aprovar? Se a prefeitura vai aprovar é porque ela entende adequado

aquele empreendimento imobiliário naquele local. Só que isso gera um problema sério. Pensem que 70 anos atrás, a Companhia City fez os grandes loteamentos de São Paulo. Imaginemos que condomínios como o Jardim Paulista, Jardim América etc., fossem condomínios de solo e pudessem ser murados, se houvesse uma lei correspondente 50 anos atrás. Ou seja, cada lote seria uma unidade autônoma e as vias internas seriam particulares. Hoje, para sair do centro da cidade e chegar num empreendimento desses, eu teria que contornar os Jardins, não poderia atravessá-los pelo meio. Isso pode criar sérios problemas urbanísticos



para a cidade, se a questão não for muito bem tratada, não for muito bem cuidada.

A Lei 6.766, atenta a isso de algum modo, fala que a prefeitura pode instituir servidões de passagem ou limitações para que esses empreendimentos sejam atravessados por vias públicas, mas é um risco que se corre. Ou seja, o empreendimento é bom, atende a uma expectativa de mercado, mas pode criar problemas urbanísticos seríssimos.

O segundo problema sério que os condomínios de lotes podem trazer, a meu ver, é o problema das áreas públicas. Hoje, no loteamento, cerca de um terço das

áreas é incorporado ao patrimônio público: as vias internas, evidentemente, e as áreas destinadas aos equipamentos urbanos. Elas são destinadas por lei tão logo seja feito o registro (art. 15). É claro, é uma destinação automática, uma transferência da propriedade ao patrimônio público. Nos condomínios de lotes isso não existe, então é possível parcelar inteiramente a gleba sem destinar áreas ao poder público. Em um primeiro momento isso é excelente, é ótimo. Para quem? Para o empreendedor imobiliário, que não vai perder um terço da sua área loteável e vai poder usá-la vendendo novas unidades autônomas aos adquirentes. Quem per-

de com isso? Perde com isso o poder público, porque esse novo bairro que o condomínio de lotes vai criar vai exigir escolas, hospitais, postos de saúde, delegacias de polícia. Daqui a cinco, seis anos, os moradores daquele empreendimento vão cobrar da Prefeitura de São Paulo o posto de saúde, e ela vai ter que desapropriar a um custo proibitivo o que deveria ser dela por lei.

Esse é o pulo do gato. As prefeituras têm que ficar muito atentas para dizer “eu aprovo, mas aprovo desde que parte da gleba na qual vai ser construído o condomínio de lotes seja reservada para a implantação de equipamentos urbanos que vão atender a própria comunidade de moradores que vocês vão criar”.

As prefeituras terão essa sensibilidade? Eu espero que sim. Eu acredito que as prefeituras das grandes cidades terão essa cautela. O meu receio está nas pequenas cidades. Será que as câmaras municipais e as prefeituras aprovarão leis responsáveis prevendo essa figura ou não? Isso me parece um lado negativo do condomínio de lotes.

Aspectos práticos

A grande questão que se discute hoje é a seguinte. O condomínio de lotes se implanta, quando não estão prontas as obras de infraestrutura, por incorporação imobiliária, como se fosse um loteamento? E a resposta me parece claríssima: sim, por incorporação imobiliária, porque se trata de um condomínio e não de um loteamento.

Quando eu vou ter a incorporação imobiliária como fase obrigatória, por norma cogente, à prévia instituição desse condomínio não edilício para que eu possa vender as unidades autônomas futuras aos adquirentes? Quando a infraestrutura não tiver sido totalmente implantada.

A infraestrutura foi parcialmente implantada. As vias internas públicas estão abertas, mas faltam ainda algumas galerias de águas pluviais, falta o asfaltamento, faltam algumas obras complementares. Os adquirentes podem construir suas casas, embora a infraestrutura esteja parcial, porque esse empreendimento já é passível de uso. Com incorporação ou sem incorporação? Com incorporação. Ou seja, eu só vou instituir o condomínio de lotes quando todas as obras de infraestrutura estiverem totalmente construídas e certificadas pela

prefeitura municipal. Então eu faço a instituição do condomínio de lotes ao final.

Geralmente em um condomínio edilício a posse só é transmitida ao comprador da unidade autônoma com o edifício pronto, com o habite-se, depois de instituído o condomínio, quando ele consegue financiamento e se imite na posse.

A peculiaridade do condomínio de lotes é que nós teremos situações em que o condomínio já é habitável, tem grande parte das obras de infraestrutura implantadas, portanto é plenamente utilizável, mas ainda faltam algumas obras não-essenciais a serem implantadas. Falta uma guarita, falta um muro, falta alguma coisa que ele vai fazer, mas não fez ainda.

A característica do condomínio de lotes é que nós teremos compradores de unidades autônomas imitados na posse antes da instituição do condomínio. Isso viola a lei ou não? A resposta é negativa, será perfeitamente possível que os adquirentes consigam se imitar na posse, mesmo antes da entrega final do empreendimento. Essa vai ser a peculiaridade do condomínio de lotes.

Eu só aplico a Lei 4.591/1964, esqueço a Lei 6.766/1979. Eu vou ao art. 32 da Lei 4.591 e verifico quais são os requisitos. A resposta é: eu tenho que compatibilizar esses requisitos com o fato de não existir edificação, mas sim obras de infraestrutura. É óbvio que aqueles incisos do art. 32 da Lei 4.591 que falam em edificação devem ser desprezados pelo oficial registrador ao fazer o registro, porque não haverá edificação, mas haverá obras de infraestrutura no empreendimento de solo. Esses incisos são incompatíveis com a nova figura, portanto não devem e não podem ser usados nem exigidos do incorporador porque não há como.

É possível a instituição de condomínio de solo sem incorporação? Claro. Do mesmo jeito que é impossível a instituição de um condomínio edilício sem incorporação. Em que hipótese? Basicamente duas.

A primeira hipótese é aquela em que o empreendedor imobiliário resolve por comodidade própria fazer todo o investimento antes do lançamento do empreendimento. Ele vai vender as suas unidades autônomas, os lotes, com toda a infraestrutura implantada e certificada pela prefeitura municipal. Nessa hipótese, a venda das unidades autônomas em loteamento implantado e com toda a infraestrutura pronta não exigirá incorporação imobiliária porque já teremos a instituição do

condomínio de lotes perfeitamente regularizada junto ao Oficial de Registro de Imóveis.

A segunda hipótese, imagino eu, é um corpo de amigos – eu, doutor Marino, doutor Tossi. Nós resolvemos comprar uma área e levantar por conta própria o nosso condomínio de lotes. Nós vamos fazer nossa infraestrutura, construir nossas casas e só vamos instituir o condomínio depois. Não haverá venda a terceiros. Do mesmo jeito que hoje um grupo de investidores pode levantar um prédio sem incorporação, desde que não haja venda de frações ideais ou venda de unidades futuras a terceiros, é possível também que um grupo de amigos empreendedores lance o empreendimento para eles próprios, faça as obras de infraestrutura e registre diretamente o condomínio de lotes sem a prévia fase da incorporação. Isso me parece absolutamente claro.

Pontos polêmicos

E a Lei 6.766/1979? Ela ficou abandonada ou ela deve ser também observada no registro do condomínio de lotes? Alguns requisitos, especialmente os urbanísticos, devem ou não ser respeitados? As Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, especificamente, apontam que os condomínios de lotes devem respeitar as normas urbanísticas municipais e estaduais, e eu concordo plenamente com isso. Eu até penso que deverá haver uma lei municipal regulamentando a figura do condomínio de lotes, dizendo quais são os requisitos mínimos para essa figura. Isso parece ótimo. A pergunta é: e as normas federais? Também devem ser observadas ou não?

O pessoal que trabalha com loteamentos diz que não, entendendo que em razão da divisão da competência da Constituição Federal a competência para ordenar o parcelamento do solo compete exclusivamente ao município e ao estado, e não à União Federal.

Eu diria que a competência legislativa é concorrente, não é privativa de nenhum ente, nem da União, nem do estado nem do município. Por isso, a meu ver, os requisitos urbanísticos mínimos do art. 4º da Lei 6.766 devem ser observados no condomínio de lotes. Caso contrário, nós teremos alguns municípios, em especial os pequenos municípios, que farão leis municipais em que a largura de vias públicas será insuficiente ao trânsito de veículos. E o tamanho mínimo do lote também

não será o tamanho mínimo da Lei 6.766. Portanto, a legislação municipal pode converter uma figura maravilhosa, o condomínio de lotes, em uma favela de lotes, em uma comunidade de lotes, provocando um efeito inverso àquele que a lei visa.

Então me parece que os requisitos urbanísticos são triplices, ou seja, da legislação municipal, da legislação estadual e da legislação federal. E se houver conflito entre eles? A legislação municipal prevê menos que a federal ou a federal prevê menos que a municipal, ou vice-versa? Sempre o mais rigoroso. Ou seja, essa é a proposta que se faz.

Eu tenho visto vários artigos sobre essa matéria, dizendo que na verdade a legislação municipal é suficiente e a Lei 6.766 está completamente afastada. Eu duvido disso. Eu duvido disso porque o legislador, quando criou o condomínio de solo, art. 1.358, ele curiosamente também inseriu dispositivos na Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Ele introduziu um dispositivo específico na Lei 6.766 tratando do condomínio de solo. É quase uma remissão recíproca entre o Código Civil e a Lei 6.766.

Então me parece que a legislação municipal é importante, é indispensável, mas não é suficiente. Ela deve ter aplicação conjunta com a lei estadual e deve ter aplicação conjunta também com a lei federal, o que desagrada os empreendedores, mas leva a uma maior garantia da boa qualidade desses empreendimentos.

Cálculo de áreas

O § 1º do art. 1.358-A é interessante. Ele diz como se calcula a fração ideal desse empreendimento.

Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos.

§ 1º A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição.

O critério de cálculo de fração ideal de algum modo segue o que diz o art. 1.331 do Código Civil, ao tratar de condomínio edilício. Logo que foi feita a redação original do Código Civil havia um dispositivo no art. 1.331 que era desastrado, dizia que a fração ideal era

proporcional ao valor da unidade autônoma. Ou seja, um dispositivo de difícil aplicação porque seria preciso saber qual o valor de cada apartamento – apartamento alto, apartamento baixo, apartamento de frente, apartamento de fundo – para saber qual a sua fração ideal, qual a contribuição que cada condômino iria pagar no rateio comum, e o poder de voto de cada um. Era praticamente inexecutável. Em seis meses esse artigo original foi revogado do Código Civil. O Código foi reformado e conferiu autonomia à fixação das frações ideais.

As frações ideais são imutáveis. Uma vez fixadas, levadas a registro, só assembleia por votação unânime pode mudar as frações ideais das unidades autônomas. Isso me parece bom.

E no condomínio de lotes?

O condomínio de lotes faz duas sugestões. Ele sugere que a fração ideal seja vinculada com o tamanho do lote ou com o potencial construtivo. Mas pode o empreendedor imobiliário criar um terceiro critério, dizendo que é por lotes e que os lotes – maiores ou menores, com maior potencial, com menor potencial – terão todos a mesma fração ideal de terreno *per capita*? Pode. É perfeitamente possível, está dentro da esfera da autonomia privada do empreendedor imobiliário, e a meu ver não há qualquer ilicitude nisso.

O que interessa é o seguinte. Instituído o condomínio, registrado o condomínio, a mudança do cálculo de frações ideais depende de assembleia de condomínio com votação unânime, porque vai mexer na fração ideal de cada unidade autônoma e vai mexer na contribuição, vai mexer na proporção de votos, vai mexer numa série de coisas.

O § 2º, inc. I, do art. 1.358-A, diz:

§ 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes: I - o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística;

Mais uma vez eu pergunto: qual legislação urbanística? A meu ver as três: federal, estadual e municipal, embora eu reconheça que haja uma grande celeuma em relação a esse ponto.

Em seguida ele fala que vamos também aplicar no que couber o dispositivo no Código Civil. Qual é o dispositivo específico do Código Civil, especialmente nesse capítulo condomínio edilício? Aqueles que forem compatíveis com o condomínio de lotes. Portanto,

vamos ter grande parte dos dispositivos plenamente aplicáveis. Alguns são incompatíveis com o condomínio de lotes. Por exemplo, é claro que a questão da alteração de fachada de unidade autônoma, que está prevista como proibida no art. 1.336 do Código Civil, uma conduta vedada ao condômino do condomínio edilício, não terá sentido num condomínio de lotes. Cada um vai construir a sua casa com a sua fachada, respeitadas as limitações legais e limitações convencionais do empreendimento imobiliário.

Essas limitações convencionais podem ser derogadas ou revogadas por lei superveniente? Essa é uma questão frequente nos nossos loteamentos. É comum que os loteamentos façam limitações convencionais e depois venha uma lei municipal dizer onde não poderia ter empreendimento comercial, por exemplo. Qual norma prevalece: a lei posterior ou a restrição convencional anterior em loteamentos abertos? Depois de muita celeuma, hoje os tribunais se inclinam a dizer o seguinte. As autorizações administrativas, os alvarás, são insuficientes para derrubar restrições convencionais. As restrições convencionais têm natureza de norma urbanística complementar, têm natureza normativa e, portanto, ato administrativo posterior do poder público não derruba essa norma que, apesar de convencional, tem natureza complementar urbanística.

Portanto, o entendimento hoje é que não há direito adquirido a essas figuras. Por exemplo, quem compra um lote em Alphaville vai morar no loteamento residencial com lote mínimo de 1.000 m² até que uma lei municipal específica para Alphaville diga que doravante os lotes podem ser subdivididos, ou podem ser construídos dois pavimentos, ou três, onde só podia ser construído um. Leis municipais específicas podem alterar normas convencionais suplementares em loteamentos abertos ou fechados.

E em condomínio de lotes? Não. A resposta é simples, porque em condomínio de lotes as áreas internas são particulares. Aí sim há direito adquirido e ato jurídico perfeito e só uma assembleia dos condôminos pode fazer alteração naquele empreendimento. Por unanimidade se pode permitir a subdivisão das unidades. Mas uma lei municipal, ainda que específica, não pode alterar a destinação, não pode mexer no empreendimento, porque as áreas internas do empreendimento são particulares. Da mesma forma, uma lei municipal

não pode dizer que o meu prédio doravante será comercial, que o meu prédio doravante será diferente. Isso é importante.

Implantação de toda a infraestrutura a cargo do empreendedor

O § 3º do art. 1.358-A diz que para fins de incorporação imobiliária a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor.

Um artigo absolutamente claro, mas que suscita uma dúvida. Nós sabemos que a Lei 4.591 tem basicamente duas modalidades de construção. Sabemos que a construção que nós chamamos “por administração” ou “a preço de custo”, ou “construção por empreitada” ou “a preço fechado”, pode ser global ou não. A pergunta é: cabe construção a preço de custo em condomínio de lotes, uma vez que a implantação de toda a infraestrutura, segundo diz a lei, ficará a cargo do empreendedor?

Há incompatibilidade entre a modalidade de incorporação a preço de custo e esse dispositivo do artigo 1.358-A, § 3º? A meu ver não há, porque o que diz esse dispositivo é que a responsabilidade da implantação das obras ficará a cargo do incorporador, do empreendedor imobiliário. Nada impede que o repasse dos custos seja feito sob risco dele ou sob risco do adquirente. O fundamental aqui, obviamente, é que não vale aquela norma genérica, dizendo que o adquirente vai pagar o quanto custar. Alguns dispositivos exigem que seja respeitado o direito fundamental à informação e à clareza que regula o Código de Defesa do Consumidor.

Nós tivemos muitos problemas nos tribunais ao julgar casos de loteamentos em que muitas vezes as obras de infraestrutura eram repassadas aos promissários-compradores. Uma cláusula expressa no contrato, e não era ilícito isso, dizia quanto repassava, mas não dizia como repassava, ele pagava o quanto custasse. E o custo nunca terminava porque sempre havia novas obras. O comprador ficava eternamente vinculado a novas obras, não havia controle de quanto custava, de como fazia, se era conveniente ou não. Os tribunais falaram que pode, mas sem abusos. Coibiram os abusos.

E no preço de custo – acredito que seguiremos o mesmo caminho – é possível. O custeio da infraestrutura vai estar embutido no preço da unidade, evidentemente, de forma direta ou de forma indireta. O custo da infraestrutru-

tura vai ser repassado. Posso dizer que ele vai pagar o custo? Sim, desde que haja uma estimativa com clareza sobre quais as obras que serão feitas, quem vai fazer. Tudo isso tem que estar predeterminado no contrato, como está predeterminado no contrato de incorporação, a preço de custo de incorporação, contrato de construção por administração, nem mais nem menos.

Basicamente são essas as observações que eu teria para fazer sobre o condomínio de lotes. Mas falta ao CNJ, nessa matéria, que está muito lacunosa, fazer uma regulamentação dizendo o que pode e o que não pode. É difícil, porque isso teria que ser nacional, para todos os estados.

A Corregedoria tem muita cautela em não criar novas normas – não somos legisladores – mas algumas já existem nas Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, regulando essa matéria. Talvez elas mereçam maior detalhamento para esclarecer essas questões que foram postas, para não deixar margem à dúvida de empreendedores e registradores.

Averbações premonitórias. Arrestos, Sequestros, Penhoras e Indisponibilidades: publicidade registral de ônus reais. Aspectos práticos e polêmicos

JOÃO PEDRO LAMANA PAIVA
Oficial de Registro de Imóveis em Porto Alegre (RS)

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL
SÃO PAULO/SP – HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA – 12 A 14.11.2019



“Consolidados na legislação os princípios da concentração e da fé pública registral, que propugnam em última análise a redução das assimetrias de informação, e consequentemente a diminuição dos riscos e dos custos de um negócio imobiliário, pela segurança e proteção geradas à sociedade, importa estabelecer agora a sua aplicabilidade.”

Sobre a publicidade no Brasil

A publicidade registral traz tudo aquilo que se refere ao imóvel para dentro da matrícula, porque esse é o foro adequado para se ver o que há naquele imóvel e o que não há.

A publicidade registral gera autenticidade, gera segurança, gera efeitos com relação a terceiros. Não importa se a matrícula tem mil atos praticados, o importante é se chegar no final dela e poder dizer: “essa matrícula é de propriedade de fulano de tal, que tem isso, tem aquilo e tem aquilo outro.”

No Brasil, no que diz respeito à publicidade, estamos numa constante (r)evolução.

Por quê? No Brasil, o método de alcançar a publicidade é diferente. Ocorre, hoje, pela realização de um ato registral, num livro específico (Livro 2 – Registro

Geral/Transcrição/Inscrição), de um órgão apropriado (Registro de Imóveis) da situação da coisa (territorialidade).

Trata-se de um método similar ao vislumbrado para que uma lei alcance efeitos. O art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) assim prevê: “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.”

No aspecto registral é possível ponderar que “Ninguém se escusa de respeitar o direito registrado, alegando que não o conhece.”

Do passado ao presente

Até pouco tempo atrás, o protesto contra alienação de

bens não tinha acesso ao Registro de Imóveis. Hoje nas 27 federações nós podemos dizer que todos aceitam a averbação desse tipo de medida acautelatória.

A penhora era objeto de ato de registro e isso, não raras vezes, dificultava o seu acesso ao álbum imobiliário (ex.: necessidade de abertura de matrícula, observância de inúmeros requisitos etc.). Hoje a penhora, o arresto e o sequestro geram atos de averbação.

A penhora é averbada desde 2006, 2007. Por que foi necessário alterar o procedimento de registro para averbação? Foi a vontade do legislador e da lei no sentido de ser necessário dar mais efetividade à penhora através da sua publicidade no Registro Imobiliário, tendo em vista que ela se constitui no processo.

Lei posterior, que altera especificamente a forma de se proceder, prepondera sobre o art. 239 da Lei nº 6.015/1973 (art. 2º, § 1º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro).

Indisponibilidade de bens

retira o imóvel do mercado: medida extrema

A indisponibilidade do imóvel retira do seu titular um dos atributos do direito de propriedade, que é a fa-

culdade de dispor voluntariamente da coisa. Retira o imóvel do mercado negocial.

A indisponibilidade é diferente de uma constrição judicial, diferente de uma penhora, de um arresto, de um sequestro, de uma notícia. É completamente diferente, porque retira o imóvel do mercado.

Indisponibilidade não é inalienabilidade, não afeta a transmissão por força da lei.

A Lei 6.015, art. 247, também menciona sobre a indisponibilidade.

Art. 247 - Averbar-se-á, também, na matrícula, a declaração de indisponibilidade de bens, na forma prevista na Lei.

O Provimento nº 39 do CNJ criou a Central Nacional de Indisponibilidade de Bens – CNIB. A publicidade alcançou outro patamar. A cada dia são milhares de indisponibilidades acessando o Registro de Imóveis através da CNIB ou por outros meios.

O art. 14 do Provimento nº 39 do CNJ determina a prévia consulta à CNIB antes da prática de qualquer ato notarial ou registral, exceto a lavratura de testamento.

PERÍODO APURADO	1/1/2022 a 30/9/2022		11/11/2014 a 30/9/2022	
Total de nomes indicados nas ordens	271.105		1.451.164	
Total de nomes semelhantes ou homônimos	61.310		334.368	
Atos Praticados de Indisponibilidade	3.264		-	
Atos Praticados de cancelamento de Indisponibilidade	1.386		-	
Total de nomes com Indisponibilidade cancelada	58.494		214.761	
Total de nomes com Indisponibilidade ativa (Livro 5 - Indicador Pessoal)	212.611		1.236.403	
Ordens de Indisponibilidade	212.611	100%	1.236.403	100%
Justiça do Trabalho	138.197	65%	803.662	65%
Justiça Comum	59.531	28%	284.372	23%
Justiça Federal	14.883	7%	148.369	12%

Procedemos à atualização desta tabela até 30/9/2022.



João Pedro Lamana Paiva

Aqui é preciso lançar uma pequena crítica. Mesmo considerando de extrema importância o acesso da indisponibilidade ao Registro de Imóveis, o ordenamento jurídico não tolera abuso de direito. Alguns juízos estão banalizando a indisponibilidade, preferindo-a frente a outras medidas menos gravosas. Parece haver o esquecimento do princípio da menor onerosidade possível do executado, como a penhora, que não retira o imóvel do comércio e é mais consentânea com a realidade do processo. Indisponibilidade é medida extrema.

Desde a entrada em vigor da indisponibilidade no Brasil, até 2019, nós temos um total de indicados de mais de meio milhão de nomes. E mais de 459 mil estão esperando para que entre o imóvel.

Averbação premonitória e concentração de informações na matrícula

Houve considerável mudança de paradigma, em 2015, através de duas leis: a Lei nº 13.097/2015 (art. 54 e segs.) e o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015).

O efeito mais importante é a validação das informações sobre imóveis concentradas num único órgão, o Registro de Imóveis.

Dentre os benefícios podemos citar: redução da assimetria da informação, segurança jurídica nas contratações e diminuição de custos.

Ou seja, quem deseja a proteção de interesse decorrente de processo judicial tem o dever (ônus legal) de dar a conhecer. A premissa básica do registro é “quem não registra não é dono”, significa dizer que quem não noticia seu interesse na matrícula não está protegido. Inverte-se o ônus da prova, cabendo a quem tem interesse num imóvel provar que quem o adquiriu não estava de boa-fé, ou seja, que conhecia a relação processual conflituosa que poderia repercutir na contratação imobiliária realizada.

Isso representa uma (r)evolução.

A razão do princípio da concentração é a de publicizar tudo que se referir ao imóvel dentro da legalidade de prova. Não é qualquer averbação que vai se proceder, tem que ter prova e embasamento legal, de acordo com a Lei 13.097 e o Código de Processo Civil.

Não se trata de permitir o acesso de tudo ao Registro de Imóveis, de modo desmedido e descuidado, mas de noticiar fatos e atos relevantes e que possam ter repercussão na esfera jurídica de terceiros, prevenindo litígios.

Súmula 375/09 do STJ: “O reconhecimento da fraude de execução depende do registro da penhora do bem alienado ou da prova de má-fé do terceiro adquirente”.

Averbações premonitórias (acautelatórias)

A averbação premonitória (acautelatória), criada originalmente pelo art. 615-A do CPC revogado (Lei nº 11.382/06), foi um grande avanço para a segurança jurídica imobiliária, alcançando maior delineação da atuação do exequente, bem como um regramento mais claro quanto ao cancelamento das averbações.

A finalidade é noticiar a formação de processo de execução que pode alterar ou modificar o direito de propriedade.

Antes nós tínhamos o art. 615-A, pelo qual se dava a notícia na matrícula na distribuição do título. Hoje não é mais preciso a natureza do processo. Até para conhecimento, qualquer tipo de ação pode ser levada para o Registro de Imóveis, não é necessário ser processo de execução.

Hoje a lei prevê dois momentos distintos para a expedição da certidão visando seu acesso ao Registro de Imóveis:

- a) do ajuizamento da execução e dos atos de constrição (art. 799, IX do CPC). Depois do ajuizamento eu posso noticiar, sem ter o despacho do juiz, em razão do novo Código de Processo Civil e da Lei 13.097, que é o princípio da concentração.
- b) da admissão da execução pelo juiz (art. 828 do CPC), corroborando a fraude à execução nas alienações posteriores.

Menciona o art. 799 do CPC:

Art. 799. Incumbe ainda ao exequente:

IX - proceder à averbação em registro público do **ato de propositura da execução** e dos atos de constrição realizados, para conhecimento de terceiros.

Lei nº 13.097/2015 prevê fé pública registral

O art. 54 da Lei nº 13.097/2015:

- (i) elenca os atos (judiciais, administrativos e convencionais) passíveis de acessar o Fólio Real, e
- (ii) prevê o efeito de não se dar a ampla publicidade.

Hoje, a exemplo da Espanha, alcançou-se a fé pública registral em face da Lei 13.097. Tudo se traz para a matrícula do imóvel e ela assim torna-se clara, precisa, robusta, segura.

A cautela necessária será muito simples, bastando verificar o conteúdo da matrícula para se chegar a uma precisão quase absoluta, onde poderá contar com o princípio da *fé pública registral*.

Consolidados na legislação os princípios da concentração e da fé pública registral, que propugnam em última análise a redução das assimetrias de informação e, conseqüentemente, a diminuição dos riscos e dos custos de transação de um negócio imobiliário, pela segurança e proteção geradas à sociedade (arts. 54 ao 58 da Lei nº 13.097/15 e art. 828 e §§ do CPC), importa doravante materializar os ditames legais.

A jurisprudência, inclusive a laboral, vem respaldando a aplicação do princípio em referência, como se verifica do aresto aqui apresentado (p. 179):

Na mesma linha, vale citar o RMS 55425 / SP e REsp 1592072 / PR.

Com efeito, já muito bem compreendidas as balizas de aplicação do princípio em referência e maturada a jurisprudência, é chegado o momento de maior divulgação da sua aplicabilidade, visando a que os advogados passem a colaborar, pelas suas eficientes atuações, na materialização do quanto pretende a lei, o que certamente fomentará o avanço do Brasil no quesito segurança jurídica.

A alteração dessa sistemática, pela implementação do Princípio da Concentração, reduz a assimetria informacional e eleva o Brasil ao patamar de países que conseguem ofertar segurança jurídica às contratações imobiliárias. Ao mesmo tempo em que mitiga a seleção adversa, acaba por reduzir o risco moral nas contratações imobiliárias, alcançando maior estabilidade e segurança.

Finalmente, julgamos importante que todos os operadores do Direito se empenhem no estudo e na busca do aperfeiçoamento do sistema registral imobiliário, efetivando a publicidade e, assim, alcançado a oponibilidade preventiva e a fé pública registral, o que evitará demandas e oportunizará a tão almejada segurança jurídica e a paz social.

RECURSO ORDINÁRIO EM AÇÃO RESCISÓRIA AJUIZADA NA VIGÊNCIA DO CPC/15. INÉPCIA DA INICIAL RENOVADA NAS RAZÕES RECURSAIS. AUSÊNCIA DE REQUERIMENTO DE INTIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. 1. A Ré, nas razões de recurso ordinário, insurge-se contra a decisão recorrida, que rejeitou a preliminar de inépcia da inicial, por falta de requerimento de intimação do Ministério Público do Trabalho no feito. 2. A ausência de pedido de intimação do Ministério Público do Trabalho não resulta na extinção do feito por inépcia da inicial. As situações que ensejam a inépcia da inicial são aquelas discriminadas no art. 330, § 1º, do CPC/15, sendo pertinente a lição de Fredie Didier, no sentido de que “a inépcia (inaptidão) da petição gira em torno dos defeitos vinculados à causa de pedir ao pedido; são defeitos que não apenas dificultam, mas impedem o julgamento da causa. Conforme visto, a petição inicial é o veículo da demanda, que se compõe do pedido, da causa de pedir (elementos objetivos) e dos sujeitos (elemento subjetivo). A inépcia diz respeito a vícios na identificação/formulação dos elementos da demanda.” (in Curso de Direito Processual Civil, parte geral e processo de conhecimento. 17.ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015, v. 1). 3. Além disso, o Parquet se manifestou nos autos, opinando pela procedência da pretensão rescisória, o que também enseja o afastamento da preliminar em exame. Recurso ordinário conhecido e desprovido. DECISÃO RESCINDENDA PROFERIDA EM EMBARGOS DE TERCEIRO. ALIENAÇÕES SUCESSIVAS DO IMÓVEL. AUSÊNCIA DE REGISTRO DE PENHORA. PRESUNÇÃO DE BOA-FÉ DO TERCEIRO ADQUIRENTE. PRETENSÃO DESCONSTITUTIVA FUNDADA NO ART. 966, V, DO CPC/15. CORTE RESCISÓRIO DEVIDO. 1. A pretensão desconstitutiva se dirige contra a r. sentença que rejeitou os embargos de terceiro e manteve a constrição sobre o imóvel de propriedade da ora Autora – embargante de terceiro, por entender configurada a fraude à execução. A autora alega violação dos arts. 54, caput e parágrafo único, da Lei 13.097/2015, 203, §§ 2º e 3º, 506, 792, § 4º, e 828, § 4º, do CPC/15 e 5º, LV, da CR. 2. Ficou delimitado na r. sentença rescindenda que a ação trabalhista foi movida contra o executado em 24/05/1999; que a primeira alienação do imóvel fora feita pelo executado em 2011 e que, somente na quarta alienação, ocorrida em 05/2015, o imóvel fora adquirido pela Autora (embargante de terceiro), por meio de escritura pública, lavrada em cartório. 3. Extraí-se, ainda, da referida decisão que, quando adquirido o imóvel pela ora Autora, não havia nenhum registro da penhora em sua matrícula, tendo a r. sentença concluído pela fraude à execução pelo simples fato de, à época da primeira alienação, já haver ação trabalhista em curso contra o executado. 4. Insta ressaltar que a questão referente à inexistência de registro de penhora na matrícula do imóvel, quando adquirido pela ora Autora, também não fora negada pela Ré em defesa, constituindo fato incontroverso nos autos. 5. Estabelece o art. 828, § 4º, do CPC/15, que se “Presume-se em fraude à execução a alienação ou a oneração de bens efetuada após a averbação”. Dispõe, ainda, o art. 54, parágrafo único, da Lei 13.097/2015 que “Não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no Registro de Imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, ressalvados o disposto nos arts. 129 e 130 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel”. 5. Com o aludido dispositivo da Lei 13.097/2015 consagrou-se o princípio da concentração dos atos registrais, com vistas a conferir maior segurança jurídica àquele que adquire um imóvel de boa-fé, uma vez que exige que todas as informações sobre o bem constem na sua matrícula, inviabilizando qualquer pretensão futura de decretação de ineficácia do negócio calcada em elemento estranho ao registro. 6. De acordo com João Pedro Lamana Paiva, Registrador Titular do Registro de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre, “o princípio da concentração propugna que nenhum fato jurígeno ou ato jurídico que diga respeito à situação jurídica de um imóvel ou às mutações subjetivas que possa vir a sofrer podem ficar indiferentes ao registro/averbação na respectiva matrícula imobiliário”. 7. Considerada as premissas descritas no v. acórdão rescindendo, associada à jurisprudência desta Corte Superior, que protege o terceiro que adquire imóvel, sem que haja registro de penhora e sem nenhuma prova de sua má-fé, como ocorreu no caso, entende-se por configurada a violação dos arts. 54, caput e parágrafo único, da Lei 13.097/2015 e 828, § 4º, do CPC/15, para autorizar o corte rescisório. 8. Mantém-se, assim, a decisão recorrida que julgou procedente a ação rescisória. Recurso ordinário conhecido e desprovido.

(TST - ROT: 16793420185090000, Relator: Alexandre De Souza Agra Belmonte, Data de Julgamento: 18/05/2021, Subseção II Especializada em Dissídios Individuais, Data de Publicação: 21/05/2021)

Averbações premonitórias. Arrestos, Sequestros, Penhoras e Indisponibilidades: publicidade registral de ônus reais. Aspectos práticos e polêmicos

FRANCISCO NOBRE

Oficial de Registro de Imóveis em Piraquara (PR)

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP - HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA - 12 A 14.11.2019



“Na usucapião extrajudicial nós temos que diferenciar os gravames que levam à indisponibilização do imóvel, já que não poderemos libertar o imóvel, daqueles outros gravames que não importam em indisponibilidade do imóvel.”

Nesse tema dos gravames de origem judicial, nós temos tido um grande problema em determinado setor da nossa atividade que cada vez vem crescendo mais. Eu vejo colegas que dizem “não fiz nenhum ainda”, “já fiz um ou outro”, “já fiz três” e outros que me dizem “já fiz cinquenta”, “já fiz oitenta”, “já fiz cem”. Com certeza vocês sabem que eu estou falando da usucapião extrajudicial.

Aqui na mesa nós quase combinamos de fazer uma rebelião contra o tema que nos foi oferecido, já que o Marcelo Couto é autor de um grande livro sobre a usucapião extrajudicial. Eu também escrevi alguma coisinha sobre usucapião extrajudicial e o professor Lamana Paiva também já escreveu muito sobre a usucapião extrajudicial. Então nós quase fizemos uma rebelião e dissemos: “Vamos trocar o tema”.

Mas eu acabei encontrando o ponto de conexão entre o tema que nós tratamos hoje aqui e a usucapião extrajudicial: o art. 21 do Provimento CNJ nº 65/2017, que estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Eu diria que esse art. 21 é uma verdadeira charada.

Primeiro, o art. 14 diz que os gravames, incluindo os gravames judiciais, não impedem a usucapião extrajudicial.

Art. 14. A existência de ônus real ou de gravame na matrícula do imóvel usucapiendo não impedirá o reconhecimento extrajudicial da usucapião.

Mais à frente, o art. 21 vai dizer que não cabe ao registrador de imóveis liberar os gravames existentes na matrícula.

Art. 21. O reconhecimento extrajudicial da usucapião de imóvel matriculado não extinguirá eventuais restrições administrativas nem gravames judiciais regularmente inscritos.

§ 1º A parte requerente deverá formular pedido de cancelamento dos gravames e restrições diretamente à autoridade que emitiu a ordem.

§ 2º Os entes públicos ou credores podem anuir expressamente à extinção dos gravames no procedimento da usucapião.

Ou seja, uma vez reconhecida a usucapião extrajudicial, nós registramos a usucapião extrajudicial, mas não vamos liberar pela *usucapio libertatis* as penhoras, indisponibilidades, ou os arrestos que existam na matrícula do imóvel. Se for aberta uma matrícula, eles serão transportados. O § 1º do art. 21 diz que cabe à

autoridade de quem emanou a ordem reconhecer a libertação do imóvel pela usucapião.

Usucapião extrajudicial e a charada para o registrador

Isso nos coloca em situação de resolver uma charada. Temos nesse artigo uma espécie de enigma, porque como regra a usucapião é um modo de aquisição originário que vai libertar o imóvel de quase todos os gravames que possam existir, salvo, a meu ver, aqueles de origem ambiental, ou de origem administrativa, que serão mantidos. Mas no caso da usucapião extrajudicial, o CNJ disse que cabe à autoridade de quem emanou a ordem – a autoridade judicial no caso dos gravames judiciais – fazer o reconhecimento dessa libertação do imóvel.

Esse dispositivo é muito criticado, há quem diga que ele está errado. Mas vamos lembrar mais uma vez o tópico que estamos debatendo: aspectos práticos da nossa atividade. Eu duvido que, do ponto de vista prático, um registrador vá descumprir conscientemente uma previsão normativa do nosso órgão correicional maior. Esteja certo ou não o art. 21 do Provimento CNJ nº 65, nós temos que atendê-lo sem discutir. Do ponto

de vista prático temos que cumpri-lo.

Isso leva à seguinte situação, pelo menos no meu modesto entendimento sobre a questão. Na usucapião extrajudicial nós temos que diferenciar os gravames que levam à indisponibilização do imóvel, já que não poderemos libertar o imóvel, daqueles outros gravames que não importam em indisponibilidade do imóvel.

Por exemplo, uma penhora simples ocorrida no curso de uma execução movida por um particular não torna o imóvel indisponível. O art. 14 do Provimento CNJ nº 65 diz que ela não impede o reconhecimento da usucapião extrajudicial. O art. 21 diz que a usucapião extrajudicial será registrada e depois o interessado que vá perante o juízo que determinou aquela penhora apresentar os seus argumentos de que a penhora não deve subsistir e que deve ser levantada.

No caso daqueles atos de origem judicial que tornam o imóvel indisponível, eu não vejo como poderemos registrar a usucapião. Creio que uma indisponibilidade, ou uma penhora da Fazenda Nacional, aquela do art. 53 da Lei nº 8.212, vão fazer com que a usucapião na via extrajudicial não possa ser registrada sem que haja prévia liberação desse gravame.

Essa era a pequena contribuição que eu queria dar ao tema.



Francisco Nobre

Averbações premonitórias. Arrestos, Sequestros, Penhoras e Indisponibilidades: publicidade registral de ônus reais. Aspectos práticos e polêmicos

RAFAEL RICARDO GRUBER

Oficial de Registro de Imóveis em São Caetano do Sul (SP)

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP - HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA - 12 A 14.11.2019



“Se a CDA deve ser oponível a eventual comprador, é óbvio que ela tem que estar publicizada na matrícula. Se ela não estiver publicizada na matrícula, ela não vai ser oponível ao comprador. Então é dever da Fazenda Nacional levar Certidões de Dívida Ativa à matrícula, caso queira que isso seja oponível.”

O primeiro ponto que penso que valha a pena trazer algum destaque talvez seja um que já foi mencionado pelo Lamana Paiva.

Eu vejo colegas dizendo: “A concentração não pegou no Brasil, o comprador de imóvel ainda tem que pegar certidão de distribuidor”.

Será que precisa mesmo? Eu acho que essa é a primeira questão para se pensar, ou seja, qual o papel de averbações premonitórias e acautelatórias na matrícula?

Mesmo antes da Lei 13.097, a Súmula 375 do STJ já trazia ampla segurança para o adquirente de imóvel e já impunha ao credor um ônus bastante claro de ele dar publicidade registral de situações que possam levar a eventual ineficácia de uma alienação.

A Lei 13.097 realmente pôde reforçar isso., o que foi importante porque houve debate no STJ. Um ano antes da Lei 13.097, a ministra Nancy Andrighi queria reformar a Súmula 375. Para ela competia ao adquirente procurar as certidões. Isso não passou no STJ e foi mantida a Súmula 375 para manter a presunção de boa-fé do adquirente, se não houver publicidade da ma-

trícula. Esse é um aspecto importante juridicamente.

O nosso papel em relação a esse instituto jurídico é colocar na matrícula os elementos que podem trazer algum risco para alguém. Trata-se de uma situação que realmente deve estar publicizada para que o credor possa opor aquilo ao adquirente de boa-fé. Isso é importante tanto para o comprador quanto para quem vai conceder um crédito baseado na publicidade registral imobiliária. Eu também penso que se coaduna com o art. 38 da lei hipotecária espanhola. Ou seja, é uma tendência que se concretizou de maneira bastante ampla.

Existem outras questões que podem colocar em dúvida a fé pública registral de maneira ampla, mas no mínimo nós já temos a ineficácia do não escrito bastante firme no Brasil.

Questão tributária não publicizada na matrícula não seria oponível

Nós ainda podemos colocar em xeque a questão tributária. Na questão tributária, temos o art. 185 do Código

Tributário Nacional, e o último julgado do STJ, de 2010, que fazia exceção à Súmula 375. Ainda não houve um novo julgado do STJ depois da Lei 13.097, mas esse cenário mudou. O art. 54 também foi alterado para abarcar a questão tributária. Então podemos dizer que uma situação tributária não publicizada na matrícula também não seria oponível.

Há vários aspectos sobre isso. Além da penhora, há aquela averbação premonitória instituída pela Lei 13.606/2018, que permite à Fazenda Nacional averbação de Certidão de Dívida Ativa na matrícula.

Isso é uma realidade que vai chegar. Embora se discuta a constitucionalidade disso, eu não vejo nenhuma inconstitucionalidade. Se é possível informar um arrolamento de bens na matrícula antes de se ter uma CDA, por qual motivo não poderia a União averbar uma CDA?

Se a CDA deve ser oponível a eventual comprador, é óbvio que ela tem que estar publicizada na matrícula. Se ela não estiver publicizada na matrícula, ela não vai ser oponível ao comprador. Então é dever da Fazenda Nacional levar Certidões de Dívida Ativa à matrícula, caso queira que isso seja oponível. Ela não pode se apegar ao art. 185 do Código Tributário Nacional, ela tem que dar publicidade daquela CDA na matrícula.

A tendência é que essa averbação premonitória se amplie, porque a questão tributária também tem que estar concentrada na matrícula.

Questões de ordem prática

Uma questão me incomoda há algum tempo, o cotejo entre indisponibilidade e alienação fiduciária no seguinte sentido. O adquirente toma um empréstimo, compra um apartamento e fica devendo para o Banco X. Algum tempo depois ele deixa de pagar. Está na matrícula o registro da venda e compra para aquele adquirente e, na sequência, o registro da alienação fiduciária para o Banco X. A pessoa deixou de pagar ao banco, mas também deixou de pagar o IPTU da casa na praia. O juiz da execução lá na casa da praia determinou a indisponibilidade dos bens dessa pessoa. Então vem para a matrícula a averbação de indisponibilidade dos bens do devedor fiduciante, aquele que comprou, mas já alienou. Ele alienou para o banco faz tempo. Quando o banco pede para o oficial notificar o devedor, o devedor não paga a mora nos quinze dias e o credor

fiduciário pede que seja feita a consolidação.

A pergunta é: pode-se consolidar ou não? Atenção, agora o credor fiduciante tem uma indisponibilidade. Para mim parece bastante óbvio que se pode consolidar, porque afinal de contas o devedor fiduciante já alienou fiduciariamente para o banco antes de estar com aquela indisponibilidade inscrita. No entanto, nós temos um precedente da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo que não permite consolidar porque está indisponível.

Qual é o direito do devedor fiduciante que não paga a obrigação para o credor? Ele pode ficar no imóvel até que tenha que desocupar pela reintegração de posse e tem direito a eventual excedente que sobejar do leilão extrajudicial. Eu digo eventual porque pode ser que nem tenha esse direito, pode ser que a arrematação saia pelo valor da dívida. O que fica indisponível, no meu ponto de vista, não é o direito sobre o imóvel, é o direito sobre o crédito que eventualmente sobejar. Eu tenho seguido um pouco diferente desse precedente, que não é vinculante. Nessas situações, eu tenho pedido aos bancos que estejam cientes da indisponibilidade. Se houver excedente, que não entreguem para o devedor, que entreguem para o juízo.

Essa decisão não é da atual equipe, eu não sei como a Corregedoria vai resolver esse tema. Mas eu penso que nós não deveríamos obstar a consolidação nesses casos, porque a pessoa já alienou fiduciariamente para o banco, o direito dela não é mais sobre o imóvel.

Há outra questão um pouco mais polêmica. A pessoa não tem imóvel no nome dela, mas já está na indisponibilidade, no indicador pessoal. Então aparece um contrato em que a pessoa está comprando o imóvel e alienando para o banco. Podemos registrar ou não?

Uma coisa me parece evidente. É incindível: ou eu registro a venda e compra e a alienação fiduciária ou não registro nada. Mas a pergunta é: pode-se registrar isso ou não? A pessoa não tem o imóvel, mas quando ela registrar a venda e compra eu deveria fazer, ato contínuo, a averbação da indisponibilidade, e aí eu não poderia fazer o registro da alienação fiduciária. Em São Paulo, a Corregedoria entendeu que não se pode registrar. Então não registro nada, devolvo o título, porque a pessoa tem uma indisponibilidade, não há como registrar alienação fiduciária.

Formalmente eu diria que não dá, mas talvez pen-



Rafael Ricardo Gruber

sando finalisticamente nessa situação até fosse melhor deixar registradas as duas coisas. Hoje a pessoa não tem imóvel, então eu não vou deixar que ela compre e faça alienação para o banco? Alguma coisa ela está pagando à vista, e um dia talvez ela quite aquela dívida e tenha um bem para recair sobre ele. Eu não tive nenhum caso desses, mas acho que eu devolveria. Mas também tenho dúvida se, finalisticamente, essa é realmente a intenção. Seria o melhor até para o credor.

Uma última situação que vale a pena apontar é arrematação de imóvel com anterior indisponibilidade. Em São Paulo se voltou a entender, a meu ver de forma muito acertada, que existe o cancelamento indireto.

Se o juiz de uma execução fiscal decretou uma indisponibilidade, mas o imóvel foi arrematado para uma execução cível, como fica aquela indisponibilidade do outro juiz? Em São Paulo se entende o seguinte. Uma vez que foi arrematado judicialmente, isso tem ressonância sobre os ônus anteriores e aquela indisponibilidade perde a eficácia. No meu entendimento, compete ao juiz, que teve êxito na arrematação, verificar quem

é o credor que tem preferência. Talvez o credor com preferência não seja o credor daquela ação cível, talvez seja o fisco. Antes de entregar o dinheiro para alguém, o juiz tem que verificar isso.

Mas no âmbito do Registro de Imóveis me parece bastante tranquilo que, uma vez arrematado o imóvel e registrada a carta de arrematação judicial, isso tem ressonância e acaba cancelando indisponibilidades anteriores, ainda que de maneira indireta. Aquela indisponibilidade não continua tendo potência, ainda que ela não tenha sido cancelada na forma do art. 252 da Lei 6.015.

Outra questão. Será que também haveria essa eficácia naquela situação da consolidação que mencionamos antes, se o credor fiduciário consolidou, se havia indisponibilidade anterior ao crédito e o leilão fosse extrajudicial? Eu vou deixar como pergunta para os colegas aqui. Mas, se for judicial, me parece muito tranquilo a mesma posição da nossa Corregedoria. Eu também concordo que, uma vez arrematado o imóvel, ônus anteriores acabam perdendo a sua eficácia, incluindo indisponibilidades.

Retificação administrativa com georreferenciamento Análise da alteração do artigo 176 da LRP pela Lei Federal 13.838/2019 Aspectos Registrais

IZAÍAS GOMES FERRO JÚNIOR
Oficial de Registro de Imóveis em Pirapozinho (SP)

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL
SÃO PAULO/SP - HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA - 12 A 14.11.2019



“A ideia é propor soluções em que se aplicaria a desnecessidade de anuência e trazer situações onde ainda são necessárias. Ou seja, algumas situações precisam da anuência, outras não.”

Retificação é o nosso tema. Vamos falar de alguns aspectos registrais.

O objetivo deste trabalho é criticar essa alteração legislativa tendente a suprimir as anuências dos confrontantes em procedimento de retificação com georreferenciamento dos imóveis rurais.

A ideia é propor soluções em que se aplicaria a desnecessidade de anuência e trazer situações onde ainda são necessárias. Ou seja, algumas situações precisam da anuência, outras não.

A Lei Federal 13.838/2019 acrescentou o § 13 ao art. 176 da Lei de Registros Públicos.

Andou bem o Congresso? Em alguns casos sim, em alguns casos não. Mas talvez esse tenha sido um tiro de canhão para matar um mosquito. Vamos ver onde esse estrago pode ser maior.

O § 3º do art. 176/LRP diz o seguinte:

§ 3º Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea **a** do item 3 do inciso II do § 1º será

obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais.

E o que diz o § 13 incluído pela Lei nº 13.838, de 2019?

§ 13. Para a identificação de que tratam os §§ 3º e 4º deste artigo, é dispensada a anuência dos confrontantes, bastando para tanto a declaração do requerente de que respeitou os limites e as confrontações.

Um tiro de canhão para o alvo errado. O alvo deveria ser o art. 213, mas acertou no art. 176.

Qual foi a interpretação? Eu posso dizer que nós, registradores de imóveis, estamos divididos. Metade entende que continuamos precisando das Declarações de Reconhecimento de Limites assinadas pelas partes, e a outra metade entende que não. Em muitos casos eu ainda peço essa Declaração de Reconhecimento de Limites.

O que pretendeu o legislador ao editar a Lei Federal nº 13.838/2019? Simplificar o processo de georreferenciamento e seu ingresso junto ao Registro de Imóveis. E presumiu que as Declarações de Reconhecimento de Limites (DRLs) seriam desnecessárias. Essa é a terminologia que as empresas usam, nós falamos em declaração de anuência.

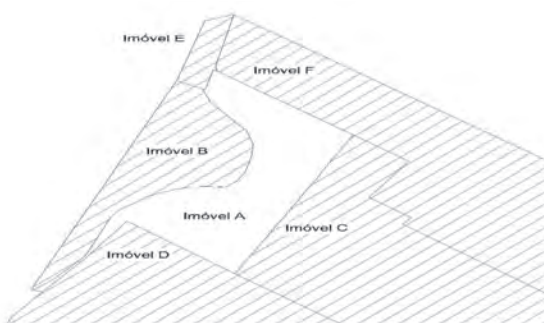
Vamos analisar alguns casos.

No caso a seguir analisado será verificada a possibilidade da dispensa da aplicação dos §§ 2º, 3º, 4º, 5º e 6º do artigo 213 da Lei 6.015/1973 (LRP).

Em alguns casos as declarações de limites não são necessárias. Em situações em que o imóvel está com todos os imóveis confrontantes já georreferenciados não há, evidentemente, necessidade de apresentação da DRL.

E há uma outra situação, que é a necessidade da apresentação das Declarações de Reconhecimento de Limites.

1. Desnecessidade das DRL's



1º) Não necessidade das DRLs.

- Imóvel a ser georreferenciado: imóvel A com todos os confrontantes georreferenciados.

2º) Necessidade de apresentação das DRLs

No caso concreto, somente o imóvel E não é geor-

referenciado, os outros todos são georreferenciados.

Vamos supor que todos fossem georreferenciados.

Agora estamos averbando o georreferenciamento. Georreferenciamento é um ato de averbação, é acessório ao principal, que é o ato de registro, a matrícula. É importante porque isso vai fazer com que o fático coincida com o jurídico. A situação fática está no campo, o jurídico é a situação que vem para a matrícula.

Nesse meu caso, supondo que todos os imóveis estejam georreferenciados, a averbação é do georreferenciamento do imóvel A. Chegou para mim a averbação desse imóvel e vamos supor que estivesse georreferenciado. Para que eu preciso da Declaração de Reconhecimento de Limites dos cinco imóveis? Efetivamente não precisaria. Essa é uma corrente que eu reputo a mais razoável.

Mas no meu caso não há georreferenciamento do imóvel E. Na época que isso veio para mim, antes dessa alteração do art. 176, eu pedi anuência de todos. Mas, no caso, eu pediria apenas e tão somente de alguns pontos, os outros todos já anuíram.

Quando o imóvel B, C, D e F foram georreferenciados, todos deram anuência. O imóvel A deu anuência para o C, para o D, e para o B. Então, se ele já deu anuência para cada um deles, por que agora eu vou pedir anuência ao contrário? Ele já concordou. Não precisa da anuência da anuência.

Se houver algum problema, corrige-se posteriormente. Nossa posição não é *juris et de jure*, a presunção não é absoluta de veracidade, é uma presunção relativa de veracidade. Então, eu só pediria anuência do imóvel E.

Não se exigiria a anuência dos confrontantes, desde que o requerente declare que respeitou os limites de acordo com a lei.

No caso apresentado não resta dúvida de que será desnecessária a apresentação, uma vez que todos os imóveis estão georreferenciados pela 3ª Norma técnica do Incra (SIRGAS 2000), pois a precisão é a atualmente exigida e perfeita a descrição.

O registrador vai qualificar quanto aos pontos apenas e, se não houver discrepância de área e os confrontantes das áreas forem os que estão no fólio real, simplesmente será feita a adequação sistêmica e retificação da descrição perimetral.

A discrepância de área ficará a critério da prudência



Izaías Gomes Ferro Júnior

do registrador ao conferir os imóveis confrontantes.

O ponto anterior está ali? Eu só vou conferir os pontos. A discrepância de área, se houver, fica a critério da prudência do registrador, da prudência registral.

Por exemplo, deu diferença de 0,7 hectare. Se o imóvel tiver 1 hectare, uma diferença de 0,7 hectare é muito. Se for um imóvel de 100, 200 hectares, é uma pequena diferença, tudo bem.

O nosso trabalho é conferir os pontos. O *software* faz isso automaticamente. Conferiu, registra. O Registro de Imóveis tem que ser mais automatizado.

2. Não necessidade da apresentação das DRL's. Imóvel confrontante georreferenciado pela 2ª ou 1ª Norma técnica do Incra

A segunda hipótese pode gerar dúvida, se o atual imóvel (no caso o imóvel A) está sendo georreferenciado pela 3ª Norma e algum dos confrontantes tem sua descrição

pela 2ª (SAD-69) ou 1ª Norma técnica do Incra.

Se a conferência dos pontos for idêntica, é possível averbar com as cautelas do dito anteriormente.

Se não for idêntica, é preciso ater-se às distâncias entre o início e o fim de cada linha confrontante e, se coincidir, deve-se averbar a retificação.

Entretanto, se não forem idênticas as linhas e nem os pontos, é preciso pedir a DRL àquele confrontante especificamente.

O que a 3ª Norma técnica fez? Acrescentou o eixo Z, colocou altitude no imóvel, o que deu precisão muito maior com relação a essa medida.

No SIRGAS 2000 a acurácia é extrema. Mas no SAD-69 já não é extrema. Ou seja, ao mudar o método, muda-se o resultado. Se eu meço com corrente, ou meço com corda ou trena, o resultado vai ser diferente. Se agora eu estou medindo com mediação de satélite, o resultado vai ser diferente. O método de medida tem que ser metodológica e cientificamente confiável.

Os pontos coincidiram? As distâncias coincidiram? Eu vou pedir anuência desde que eu tenha um grau de certeza bem razoável de que eu não estou mudando a medida de 100 para 120 hectares, não estou crescendo área. Se a diferença for de 101 para 99 hectares, é bem razoável, eu vou continuar aceitando mesmo pelo SAD-69. Eu posso averbar, evidentemente. Mas isso fica à prudência e ao critério de cada registrador.

3. Necessidade de apresentação das DRL's em caso de imóveis confrontantes parcial ou totalmente georreferenciados

Vamos voltar ao meu caso prático da figura (imóveis A, B, C, D, E, F). E vamos pensar em outro caso, ou seja, quando eu precisaria necessariamente apresentar as DRLs, Declarações de Reconhecimento de Limites.

Os registradores defendem ao menos quatro situações que chamaremos de correntes quanto à apresentação das DRL's. Todas as correntes aqui são discussões nossas nos grupos de *e-mail* e WhatsApp.

A **primeira corrente** entende que **em todos os casos seria necessária** a apresentação das Declarações de Reconhecimento de Limites, não importando se o confrontante já tem seu imóvel georreferenciado ou não.

Ou seja, essa corrente entende que se vai georreferenciar em todos os casos, mesmo com a inclusão do § 13 do art. 176, porque não foi alterado o art. 213. É a corrente que eu chamo de “em qualquer caso”. Então a DRL é necessária em todos os casos. Não é a corrente que eu adoto, mas eu respeito o registrador que pensa dessa forma visando à segurança jurídica.

A **segunda corrente** entende que seria **necessária** a apresentação das Declarações de Reconhecimento de Limites **de todos os confrontantes, se houver aumento ou diminuição de área**, não importando se os imóveis confrontantes estão georreferenciados ou não. (Corrente “aumento ou diminuição de área”).

Essa corrente é quase igual à primeira, porque geralmente há aumento ou diminuição de área. A questão fica para a prudência do registrador, fica a critério dele avaliar se aumentou muito ou pouco.

A **terceira corrente** entende que seria **necessária** a apresentação das Declarações de Reconhecimento de Limites. **Não importa** se houve aumento ou diminuição de área, **apenas se os imóveis confrontantes**

não estão georreferenciados, e desde que os pontos demarcatórios não coincidam – caso da 2ª e 3ª Norma técnica do Incra.

Por exemplo, ele muda da 2ª para a 3ª Norma. Não coincidiu, deu uma diferença de aumento e diminuição de área? Vou precisar da DRL.

Essa terceira corrente é um pouco mais frouxa, mas eu chamo de corrente “DRL apenas dos imóveis em que não haja coincidência dos pontos confrontantes”.

A **quarta corrente** entende que **seria necessária** a apresentação das Declarações de Reconhecimento de Limites **apenas se houver aumento ou diminuição de área**, apenas dos imóveis confrontantes **não georreferenciados**, e desde que haja pontos demarcatórios coincidentes (mesmo que não haja aumento ou diminuição de área).

Vamos supor que esse imóvel não esteja georreferenciado, somente dessa forma. Ou seja, é aquela corrente de “aumento ou diminuição de área, mas DRL apenas dos imóveis não georreferenciados”. É a corrente mais frouxa com relação a isso.

Uma **quinta corrente** seria a dos imóveis confrontantes não georreferenciados. DRL? **Se os pontos são identificáveis em comum** com a devida conferência na matrícula do imóvel lindeiro, ponto a ponto, mesmo sem georreferenciamento, **não seria necessária a apresentação das DRL's**.

Na prática, esse fato é de **difícil ocorrência**, mas possível.

Nenhum imóvel confrontante é georreferenciado. É possível? Muito possível. Quando muito perto da cidade, os imóveis são todos pequenos, muito craquelados. Forma-se um mosaico de imóveis pequenos: dois hectares, cinco hectares, depois um tem meio hectare. A estrada passou e dividiu os imóveis, não se trata de ato de império do Estado. As pessoas plantam lá alguma coisa, ainda é área rural.

É de difícil ocorrência essa situação, mas é possível. Eu estive agora em uma desapropriação que deixou um imóvel com dois hectares. Como só havia dois confrontantes e o Estado de São Paulo fez a desapropriação, era perfeitamente possível ter essa situação. Eu achei difícil de acontecer, mas em seguida achei uma ocorrência disso. Então nem é tão difícil assim.

Pontos dos confrontantes não identificáveis. DRL?

Em caso de pontos do confrontante não identificáveis eu preciso da Declaração de Reconhecimento de Limites, preciso da anuência do confrontante?

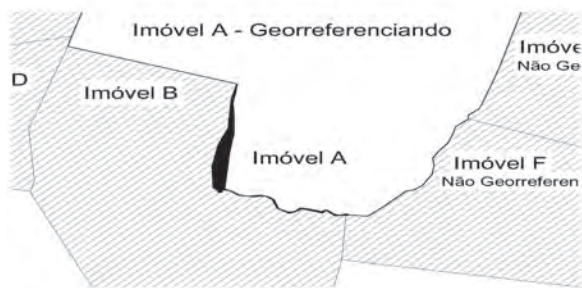
Se os pontos não são identificáveis, eu entendo que será necessário proceder à devida anuência de todos os confrontantes.

É o caso daquelas transcrições antigas, que falam que o imóvel vai desde a cabeceira do rio tal até onde passa a vaca mocha, alguma coisa assim. É necessária a anuência de todos os confrontantes.

Alagamento pelo assoreamento de um rio não navegável

Uma análise de caso. O proprietário da área alagada trouxe sua cerca para antes do alagamento, de forma a proteger sua criação de gado.

Lógico que não perdeu área, apenas tomou cuidado com sua criação de gado.



Note-se a área do polígono negro entre as duas áreas “A” e “B”. Esse é o ponto de conflito entre os confrontantes.

Um proprietário aumenta sua área até o limite físico e não jurídico do outro. Logicamente a medição georreferenciada não será idêntica ao jurídico. O proprietário “A” não vai concordar ao medir seu imóvel e vai judicializar a questão.

O georreferenciamento serve para fazer usucapião de terra? É para perda ou aquisição de área? Não, evidentemente. Não vai ter perda nem aquisição, ninguém pode invadir área do outro.

Recomendação CNJ nº 41/2019

Art. 1º RECOMENDAR aos registradores de Imóveis que nas retificações previstas no artigo 213 da Lei 6.015 de 1973, provenientes de georreferenciamento de que trata a Lei Federal nº 10.267/2001, dispensem a anuência dos confrontantes nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, bastando para tanto a declaração do requerente de que respeitou os limites e as confrontações, nos termos no (sic) art. 176, §§3º e 4º c/c §13º da Lei 6.015/73, alterada pela Lei n. 13.838 de 4 de junho de 2019.

Parágrafo Único. **Nas retificações em que houver inserção ou alteração de medida perimetral de que resulte, ou não, alteração da área até então constante na matrícula**, recomenda-se que os oficiais de registro **continuem exigindo a anuência dos confrontantes**, nos exatos termos do que preceitua o art. 213, II, da Lei 6.015/73.

Nós somos muito assimétricos. O que se faz em Rondônia, no Rio Grande do Sul, no Paraná é diferente do que se faz em São Paulo, diferente do que se faz na Bahia. O CNJ veio bem, dizendo que precisamos uniformizar a interpretação e não seria mais preciso a DRL.

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS -

0004541-42.2019.2.00.0000

CNJ *versus* Corregedoria Nacional de Justiça.

Retorna a posição da interpretação pela desnecessidade das DRL's.

Recomendação n. 41, de 2 de julho de 2019 (original) Reformada pela decisão de 27 de Agosto de 2019.

Considerandos:

A necessidade de uniformizar a interpretação e a aplicação da Lei 6.015/1973 (LRP), em especial da regra constante do art. 176, § 13, introduzido pela Lei 13.838, de 4 de junho de 2019, que dispõe: “Para a identificação de que tratam os §§ 3º e 4º deste artigo, é dispensada a anuência dos confrontantes, bastando para tanto a declaração do requerente de que respeitou os limites e as confrontações”

CONSIDERANDO que o mencionado § 3º do art. 176 cuida exclusivamente dos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais

e que o subsequente § 4º impõe a obrigatoriedade de georreferenciamento para fins de registro em qualquer situação de transferência de imóvel rural;

CONSIDERANDO que o art. 213, § 11, II, da LRP dispõe que independe de retificação a adequação da descrição de imóvel rural às exigências dos arts. 176, §§ 3º e 4º, daquela lei;

CONSIDERANDO que a alínea “d” do inciso I do artigo 213 da LRP autoriza “a inserção de coordenadas georreferenciadas” sem anuência dos confrontantes nas hipóteses em que “não haja alteração das medidas perimetrais

Veio a MP 881 para inserir o § 17, no art. 213, que dispensava as assinaturas dos confrontantes.

MEDIDA PROVISÓRIA 881 de 2019

- A antiga redação da Medida Provisória 881 de 2019 à página 63 novamente pretendia alterar a questão, desta vez, alteraria exatamente o artigo 213 da Lei 6.105/73, e acrescentando o parágrafo 17 a mesma, com a seguinte redação:
- “Art. 213.
- § 17. **São dispensadas** as assinaturas dos confrontantes na planta e no memorial descritivo, previstas no inciso II do *caput*, no caso de inserção ou alteração de medida perimetral, **de que resulte, ou não, alteração de área**, decorrente da informação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fi-

xada pelo INCRA.” (NR)

- <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7979613&ts=1563569145748&disposition=inline>

Tal acréscimo não foi aceito durante o trâmite legislativo. O legislador federal não concordou com o Poder Judiciário, foi frontalmente contra o que o CNJ havia recomendado.

Na verdade, à época da Lei 10.931/2004 o legislador já havia pensado em desjudicializar com o beneplácito do próprio Poder Judiciário, entendendo que nos casos onde não houvesse qualquer contraposição à retificação a própria serventia registral imobiliária seria competente e mais ágil aos procedimentos de jurisdição voluntária, além dos custos mais baixos.

Finalmente foi editada a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, rejeitando a proposta de inserção do §17 do art. 213 da Lei 6.015/1973.

Nós sugerimos nova redação para a pretendida alteração legislativa com a inserção do § 17 do art. 213 da LRP, que seria a seguinte:

“§ 17. São dispensadas as assinaturas dos confrontantes na planta e no memorial descritivo, previstas no inciso II do *caput*, no caso de inserção ou alteração de medida perimetral, de que ***não resulte alteração de área ou de pontos previamente georreferenciados***, decorrente da informação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional fixada pelo INCRA.” (grifos nossos, com alteração pró segurança jurídica).



Izaías Gomes Ferro Júnior e Ana Paula Perondi Lopes Almada

Usufruto, uso e habitação no Registro de Imóveis

IVAN JACOPETTI DO LAGO

Oficial de Registro de Imóveis em Paraguaçu Paulista – SP

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP – HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA – 12 A 14.11.2019



“Às vezes o usufruto parece ser efetivamente um direito real sobre coisa alheia, mas outras vezes não. Como é possível, por exemplo, a cobrança de tributos sobre a instituição de usufruto – seja imposto de transmissão oneroso ou gratuito? Transmite-se efetivamente a propriedade ou não?”

Nós vamos tratar hoje de um tema clássico. Ao estudar em profundidade alguns institutos antigos podemos perceber que eles têm possibilidades que não conhecíamos. E me parece que é o caso do usufruto.

Eu estudei o usufruto com um pouco mais de profundidade por conta de um incômodo que eu tinha, sempre me pareceu que havia algo no usufruto que não encaixava.

Às vezes o usufruto parece ser efetivamente um direito real sobre coisa alheia, mas outras vezes não. Como é possível, por exemplo, a cobrança de tributos sobre a instituição de usufruto – seja imposto de transmissão oneroso ou gratuito? Transmite-se efetivamente a propriedade ou não? Estudando essa questão eu fui perceber que esse é um debate muito antigo.

Qual a natureza do usufruto, do uso e da habitação?

Tradicionalmente se diz, e os nossos civilistas todos repetem isso, que de certa maneira o usufruto é uma “servidão pessoal”.

A ideia de servidão pessoal aqui não tem nada a ver com escravidão. A ideia é de que um imóvel é posto para ser utilizado de uma maneira por uma certa pessoa em oposição à servidão predial, que é a afetação de um certo imóvel para ser posto a serviço de um outro imóvel.

Servidão pessoal seria um termo genérico que abrangeria uma série de outros institutos. Nós temos o usufruto, o uso e a habitação, mas no direito estrangeiro há outras possibilidades também. São todas as situações nas quais um determinado imóvel é posto a serviço de uma determinada pessoa que não é o proprietário.

A ideia principal do conceito de servidão aqui – seja para usufruto, seja para servidão predial – é a de direito real sobre coisa alheia. Então a servidão predial, também por conta disso, deve ser aplicada à servidão pessoal. Seria o exemplo paradigmático, o exemplo mais assentado do que é um direito real sobre coisa alheia. Nunca se discutiu se a servidão predial é direito real nem se é sobre coisa alheia. Essa ideia foi transposta ao usufruto. Sendo uma servidão pessoal, é uma servidão de direito real sobre coisa alheia.

E aí então surge a questão. Eu tenho um direito real

sobre coisa alheia. O proprietário pleno, antes de vir a constituir o usufruto em favor de um terceiro, já tem usufruto com ele? Alguém, para poder outorgar a outro o que quer que seja, antes tem que ter essa coisa. Eu não tenho disponibilidade daquilo que eu não tenho antes. O proprietário pleno tem usufruto da coisa?

Com base nesse pensamento a doutrina medieval acabou distinguindo o “usufruto causal” do “usufruto formal”.

Usufruto formal é o usufruto propriamente dito. Quando alguém constitui um direito real de usufruto isso é usufruto formal.

O que seria usufruto causal? Usufruto causal seria isso que o proprietário pleno tem antes de constituir usufruto em favor de terceiro, seria o direito de usar e fruir do proprietário. Ele já teria aquilo com ele. Voet é um jurista holandês do século XVI que faz essa distinção. Ele diz que o proprietário já tem sim com ele uma coisa, um usufruto, mas é um usufruto causal, ou seja, não é ainda usufruto formalizado.

É o usufruto direito distinto da propriedade ou parte dela?

No começo do século XX, um romanista italiano chamado Pampaloni, resgatou uma ideia que vinha desde a Idade Média, segundo a qual o usufruto seria uma parte da propriedade e não um direito real autônomo sobre coisa alheia. O usufruto seria um destaque da propriedade que por vezes estava com o proprietário. Na situação em que se tem a propriedade plena, por vezes estava com um terceiro, isto é, naquelas situações em que o proprietário constituiu em favor desse terceiro um direito real de usufruto de coisa alheia.

Na ideia de Pampaloni – e ele não inventou isso, ele resgatou uma doutrina mais antiga – o usufruto seria uma *pars domini*, uma parte da propriedade. Para chegar a essa conclusão ele estudou as fontes romanas. Ele observou que no Direito Romano o usufruto não é sobre coisa alheia, o usufruto é algo que compõe a propriedade e eventualmente pode ser destacado da propriedade.

Alguns juristas mais recentes, romanistas também como Bretone, Kaser e Grosso, se opuseram a essa ideia, entendendo que, na verdade, o usufruto é direito real sim sobre coisa alheia. Mas o fato é que essa ideia de que

o usufruto de alguma maneira é parte da propriedade acaba projetando efeitos e deixando repercussões no nosso próprio Direito. Em muitas situações o usufruto realmente acaba parecendo um destaque da propriedade, nós vamos ver essas repercussões.

A primeira pergunta que se faz é fundamental. Há transmissão quando se institui usufruto em favor de alguém? O proprietário pleno constitui o usufruto em favor de um terceiro. Ele está transmitindo alguma coisa?

A resposta é não. Pelo menos transmissão de propriedade não há, ele está constituindo uma coisa nova.

Mas o próprio Teixeira de Freitas já falava que usufruto implica um desmembramento do domínio, e por isso não se confunde com as faculdades de usar e fruir. Eu posso ter a transmissão dessas faculdades sem ter a transmissão do direito real de propriedade. Mas, pensando no aspecto econômico, alguma transmissão tem. O proprietário pleno deixa de ter alguma coisa que o usufrutuário passa a ter: as faculdades de usar e fruir.

Não obstante eu não tenha transmissão de propriedade, eu tenho transmissão de alguns componentes da propriedade, de algumas faculdades que estão contidas na propriedade. Eu vou ter, então, o destaque da pessoa do proprietário dessas faculdades de usar e de perceber os frutos sobre a coisa, que é chamada de “coisa frutuária”. Com isso eu acabo criando sobre a mesma coisa duas ordens de direitos que caminham juntas, embora com conteúdos diferentes.

Eu tenho duas ordens de direito, que são ambas de direitos reais, que caminham juntas, mas com conteúdos distintos. Eu não tenho transmissão de propriedade, mas alguma coisa vai do proprietário para o usufrutuário, isto é, as faculdades de usar e fruir da coisa.

Essa adoção da ideia de o usufruto ser um direito real sobre coisa alheia, ou de alguma maneira ser parte da propriedade, como eu disse, traz consequências.

Primeiro ponto: doação com “reserva de usufruto”. Se o proprietário está reservando o usufruto para si, significa que ele já tinha usufruto antes. Essa ideia da reserva de usufruto é decorrência direta da ideia de que de alguma maneira o usufruto é parte da propriedade.

Mas será que é mesmo?

Há um precedente mais ou menos antigo (1ª VRPSP, Proc. 1.111/83), muito interessante, que deixa isso claro ao dizer que, na verdade, não há reserva nenhuma.



Ivan Jacopetti do Lago

Na doação com reserva de usufruto o que se faz é a imposição do usufruto antes, pelo proprietário pleno, e a seguir a transmissão da nua-propriedade. Mas não há propriamente uma reserva. Se houvesse reserva, então se teria o usufruto antes da transmissão e antes de qualquer coisa. E não é bem isso que acontece.

É possível a constituição de usufruto sobre coisa própria?

Uma pessoa pode constituir em seu próprio favor usufruto sobre uma coisa que lhe pertença, da qual tenha propriedade plena?

A doutrina alemã entende que sim. E o nosso Direito?

No nosso Direito há um problema, a previsão da hipótese de extinção de usufruto pela consolidação. Nas situações em que se confunde a pessoa do usufrutuário com a do nu-proprietário, a princípio o usufruto se extingue.

Como explicar então a ideia da reserva de usufruto?

No nosso sistema existe sim a possibilidade de usufruto sobre coisa própria, ainda que de maneira temporária, porque primeiro eu constituo o usufruto em meu favor para, a seguir, transferir a minha propriedade. Ao menos nesse intervalo, que é o intervalo ideal entre a constituição do usufruto em meu próprio favor e a transmissão da nua-propriedade, eu fui efetivamente usufrutuário sobre coisa própria.

É uma necessidade lógica, ou então nós vamos partir para a ideia de que de fato o usufruto é parte da propriedade, e realmente ele já tinha usufruto antes, e só transmitiu a nua-propriedade. Mas o nosso Direito se inclina de maneira muito forte, apesar de haver essas reminiscências, no sentido de que, de fato, é direito real sobre coisa alheia, portanto não é parte da propriedade.

É possível transmissão de nua-propriedade sem prévia constituição do usufruto?

Surge outra questão dentro dessa ideia de reserva do

usufruto. Será que é possível transmitir nua-propriedade sem constituição de usufruto? Alguém pode pensar: “Por que eu vou reservar usufruto? Não, eu transmito apenas a nua-propriedade e permaneço sendo o nu-proprietário”. Será que isso é possível?

Admitir isso seria novamente pensar que o usufruto é parte da propriedade, porque automaticamente eu me tornaria usufrutuário por não ter mais a nua-propriedade.

Mas se o nosso sistema se baseia na ideia de que o usufruto é uma servidão pessoal, portanto um direito real sobre coisa alheia, isso não é possível. Para alguém poder transformar nua-propriedade precisa antes ser usufrutuário porque é a constituição do usufruto que vai romper essa unidade que era a propriedade plena. Até o usufruto formal ele não é nu-proprietário, ele é proprietário, portanto, só pode transmitir propriedade.

O proprietário somente adquire disponibilidade da nua-propriedade depois que o usufruto é constituído. Há precedente do Conselho Superior da Magistratura de São Paulo nesse sentido, de que deve o registrador distinguir o que é alienação de propriedade plena e o que é alienação de nua-propriedade¹. Se é alienação de nua-propriedade, isso somente é admissível no registro depois que o usufruto está constituído.

Atribuição do usufruto em partilha

Outra questão ainda relacionada com essa ideia de ser o usufruto direito real sobre coisa alheia ou parte do domínio, parte da propriedade: atribuição do usufruto em partilha. A jurisprudência tem admitido (CSM, Apelação Cível 283.893; Apelação Cível 34.918-0/8; dentre outras).

Nós podemos ter uma situação em que o proprietário fez um testamento no qual ele, por exemplo, legou o usufruto da coisa para alguém. Ou podemos ter uma sucessão sem testamento, *ab intestato*, na qual se convencionou, entre os próprios herdeiros, atribuição do usufruto para um, e da nua-propriedade para outro. Isso é possível? Sim, tem sido admitido (CSM, Apelação Cível 283.893; Apelação Cível 34.918-0/8; dentre outras).

Mas surgem algumas questões interessantes.

Se o usufruto é direito real sobre coisa alheia e depende de ser constituído para que então se produza essa cisão entre nua-propriedade e usufruto, quem é o instituidor do usufruto nas partilhas?

Se pensarmos na sucessão por testamento, ainda podemos pensar que é o testador, porque ainda em vida ele praticou um negócio jurídico que de alguma maneira repercutiu depois da sua morte e ensinou a constituição do usufruto.

E nas partilhas sem testamento? São os herdeiros? Primeiro eles recebem a propriedade do todo para depois instituírem em favor de alguém? Não, geralmente, se o usufruto é partilhado, a praxe é que o usufruto funcione como um pagamento do próprio quinhão que o herdeiro está recebendo.

A única resposta possível é que quem instituiu foi o espólio de alguma maneira. É isso ou então não admitir que pode ser feita dessa maneira e entender que na verdade os herdeiros receberam a propriedade plena e, uns em favor dos outros, acabaram instituindo o direito real de usufrutos sobre os quinhões respectivos.

O direito do nu-proprietário

O que está contido no direito do nu-proprietário?

O proprietário tem alguma coisa, tem a propriedade. Mas essa é uma propriedade muito restrita. Os direitos que ele mantém por conta da nua-propriedade são tão restritos que o usufruto acaba sendo um direito essencialmente temporário. Não fosse o usufruto um direito temporário, se fosse admissível, por exemplo, que ele fosse transmissível por várias gerações, isso implicaria efetivamente a perda da propriedade pelo nu-proprietário, porque sobraria muito pouco para ele. Mas alguma coisa sobra.

O que sobra para o nu-proprietário?

Para o nu-proprietário o direito é a substância da coisa.

O que é essa “substância da coisa”? É a subsistência da coisa com as suas características. Não é substância física, é a sua forma atual, o seu modo de ser, as suas qualidades. O nu-proprietário tem direito que a coisa permaneça da mesma maneira, com o mesmo modo de ser que tinha antes da instituição do usufruto, e que a substância dela só seja alterada com o seu consentimento, com a sua anuência. Ele tem também o direito,

¹CSMSP - APELAÇÃO CÍVEL:0001748-80.2014.8.26.0615: Cabe ao registrador interpretar o conteúdo do negócio, para distinguir alienação da propriedade da alienação da nua-propriedade.

por outro lado, de readquirir as faculdades que foram destacadas da coisa quando da extinção do usufruto.

Então esse direito-substância acaba restringindo o poder de ação do usufrutuário, ou seja, há coisas que ele não pode fazer. Ele não pode alterar a substância da coisa, o que abrange a mudança da destinação da coisa. Nós vamos ver isso mais adiante, ao relacionarmos o usufruto com a habitação. Se eu recebo um imóvel com finalidade comercial, é da substância daquele imóvel ser comercial. E não pode o usufrutuário, sem o consentimento do nu-proprietário, alterar a destinação daquela coisa, sob pena de velar o seu direito à substância da coisa. Também terá o nu-proprietário direito a readquirir as faculdades que perdeu pela constituição do usufruto.

É essa grande limitação que o usufruto produz na nu-propriedade que faz com que o usufruto seja um direito essencialmente temporário. Quer dizer, não há legislação no Direito Comparado, nem historicamente, em que se tenha admitido um usufruto perpétuo. O usufruto é, por definição, temporário, por isso ele é personalíssimo e intransmissível. A ideia é exatamente que ele tem que acabar um dia, sob pena de se mutilar de alguma maneira o direito do nu-proprietário.

Por outro lado, o nu-proprietário, a despeito do direito à substância, não pode embaraçar o exercício do direito pelo usufrutuário, por exemplo, mudando a forma ou destinação da coisa, impondo à coisa servidões, renunciando a servidões, ou de qualquer modo piorando as condições da coisa frutuária. A relação entre os dois é regrada, e em princípio mantêm-se as coisas tal como elas já estavam.

Como convivem esses dois direitos?

Se esse bem imóvel submetido a usufruto for dado em garantia, deve-se sempre verificar o que está sendo dado em garantia. Há precedente da 1ª Vara de Registros Públicos de São Paulo no sentido de que caução locatícia de imóvel gravado com usufruto – e, por analogia, outros direitos de garantia em geral – se disser respeito à propriedade plena, evidentemente a garantia tem que ser outorgada pelo nu-proprietário e pelo usufrutuário em conjunto². Nenhum dos dois, isoladamente, tem a disponibilidade plena do imóvel.

Se a garantia for outorgada sobre o imóvel inteiro, os dois têm que participar.

Também há decisão admitindo a constituição de anticrese pelo usufrutuário³. Isso é muito interessante porque dá para o usufrutuário a possibilidade de obter crédito com o seu direito que, embora restrito, lhe dá certos benefícios econômicos que são mensuráveis.

Por que o usufrutuário pode dar em anticrese o imóvel sob o qual ele tem usufruto? Porque o direito de garantia dele tem por objeto não o imóvel propriamente, mas os frutos. É evidente que o limite dessa anticrese está condicionado pela extinção do usufruto. Uma vez extinto o usufruto, o credor perde a garantia, mas até lá estará garantido pelos frutos da coisa. Não é a garantia ideal, a anticrese tem uma série de inconvenientes, mas já é alguma coisa. O usufrutuário tem alguma coisa para dar em garantia, ele vai dar então esse exercício de usufruto em anticrese. Claro, novamente ressalvando que a anticrese vai se extinguir tão logo se extinga o próprio usufruto.

O usufrutuário então pode adquirir os frutos, ele tem direito à percepção dos frutos.

O que é fruto para fins de usufruto?

Fruto é aquilo que periodicamente nasce e renasce da coisa, sem acarretar sua extinção, em todo ou em parte. Aquilo que periodicamente se renova na coisa é fruto. Mas há nuances aqui.

Por exemplo, no Código Civil há uma previsão específica para situações nas quais o imóvel contenha florestas e recursos minerais. A rigor, recurso mineral não é fruto, é produto. Em alguns casos as árvores também não serão frutos, mas sim produtos. A doutrina faz essa distinção entre as situações em que se tem uma floresta que habitualmente é destinada ao corte periódico, e as situações nas quais não se tem isso e se tem a floresta como uma reserva que foi plantada para ser cortada um dia, mas que não é renovada periodicamente, quer dizer, no sentido de que ela é destinada a uma reserva de capital.

O interessante é que em relação aos frutos e produtos a nossa lei admite uma modulação do usufruto. O

² 1VRPSP - PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS:1110894-27.2017.8.26.0100: Caução locatícia de imóvel gravado de usufruto, se disser respeito à propriedade plena, deve ser firmada pelo usufrutuário e pelo nu-proprietário.

³ CSMSP - APELAÇÃO CÍVEL: 081895-0/6: Admite-se registro de anticrese constituída por usufrutuário.



usufruto não necessariamente vai abranger todos os frutos do imóvel, e não necessariamente vai deixar de abranger os produtos.

Quando da constituição do usufruto, admite-se que as partes estabeleçam uma modulação para abranger este fruto, mas não aquele; este produto, mas não aquele. O interessante é que isso não é obrigacional, é uma modulação que vai integrar a própria estrutura do direito real, portanto, vai repercutir *erga omnes*. Como isso tem transcendência real, tem que ser levado ao registro.

Nua propriedade e usufruto têm valor definido em lei?

Um decreto de 1869 já previa uma maneira de se calcular o valor do usufruto e da nua-propriedade para fins tributários, adotando uma fórmula complicada:

- **Decreto 4335**, de 17 de abril de 1869: Regulamento do imposto de transmissão de propriedade.
- **5ª** O do usufruto vitalício será o produto do rendimento de um anno, multiplicado por 10, e o do temporário, producto do rendimento de um anno multiplicado por tantos annos, quantos os do usufructo, nunca excedendo de 10.

- **6ª** O valor da nua-propriedade será o produto do rendimento de um anno multiplicado por 20, deduzido o valor do usufructo, na fórmula da regra antecedente.

Era uma maneira de se calcular tributo. Atualmente as legislações estaduais estabelecem um critério como base de cálculo do imposto de transmissão, mas apenas para esse fim.

Por exemplo, em São Paulo, a Lei Estadual 10.705/2000, art. 9º, estabelece um terço do valor do bem, na instituição do usufruto, por ato não oneroso; e dois terços do valor do bem, na transmissão não onerosa da nua-propriedade.

E nada impede que, uma vez recolhidas as obrigações tributárias, as partes numa partilha, por exemplo, atribuam outro valor para o usufruto que elas entendam que é devido para fins de pagamento do seu quinhão. O tributo vai ser recolhido da maneira como a Receita entende, mas, para fins de acerto de quinhões, nada impede que as partes atribuam o valor que pensem ser o efetivamente real.

Cabe ao registrador verificar o quanto foi recolhido?

Em princípio, embora haja uma nuance aí, a responsabilidade do registrador se limita a verificar se o tributo foi recolhido ou não, mas não o quanto foi recolhido.



Incidência ITCMD no cancelamento do usufruto?

Em São Paulo, o Decreto Estadual 46.655/2002, art. 31, inova a lei do ITCMD paulista e estabelece o seguinte.

Decreto Estadual de SP 46.655/2002, art. 31

O imposto será recolhido:

II - na doação:

c) nos momentos indicados no § 3º, se houver reserva do usufruto, do uso ou da habitação sobre o bem, em favor do doador;

§ 3º - Na hipótese prevista na alínea “c” do inciso II, o imposto será recolhido:

- 1 - antes da lavratura da escritura, sobre o valor da nu-propriedade;
- 2 - por ocasião da consolidação da propriedade plena, na pessoa do nu-proprietário, sobre o valor do usufruto, uso ou habitação;
- 3 - Facultativamente, antes da lavratura da escritura, sobre o valor da propriedade.

Nas doações com reserva de usufruto, uso ou habitação, admite-se que o ITCMD da doação seja recolhido em dois terços no momento da doação, portanto, no momento da transmissão da nu-propriedade e constituição do usufruto; e em um terço no momento do

cancelamento. Ou seja, é possível diferir um terço do recolhimento do tributo para o momento do cancelamento do usufruto.

A questão é que, em princípio, cancelamento de usufruto não é hipótese de incidência de tributo para imposto de transmissão. A hipótese de incidência é a transmissão. E há uma série de precedentes da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que, nesse cancelamento, não é exigível ITCMD mesmo que quando da instituição se tenha recolhido apenas dois terços, porque o cancelamento não importa hipótese de incidência.

Ocorre que a Receita Estadual não concorda com isso e os registradores de São Paulo receberam um ofício recentemente, comunicando exatamente o seguinte:

“V. S. não deverá proceder ao registro da extinção do usufruto sem a comprovação do pagamento do 1/3 diferido” (sic).

De fato, eu entendo que aqui a Receita tem razão. Esse um terço não é devido em função do cancelamento do usufruto, mas sim apenas o pagamento diferido do imposto de transmissão que ocorreu lá atrás. E me parece que seria uma situação de muita injustiça com o sujeito que recolheu integralmente haver um tratamento distinto daquele que optou por diferir. Ou todos vão diferir agora, porque lá no cancelamento vai ficar só por dois terços. Isso gera uma situação um pouco complicada, mas é algo que pode ser debatido.

Constituição do usufruto

Nós ainda temos no nosso Direito algumas hipóteses de usufruto legal: dos pais em relação aos bens dos filhos menores; da brasileira casada com estrangeiro sob regime que exclua comunhão universal, sobre a quarta parte dos bens deste (Decreto-Lei 3.200/41, art. 17); do cônjuge sobrevivente, qualquer que seja o regime de bens, relativamente ao imóvel destinado à residência da família, desde que seja o único daquela natureza a inventariar (atualmente, direito real de habitação); e dos indígenas, em relação às riquezas do solo, rios e lagos existentes nas terras tradicionalmente ocupadas por eles (CF, art. 231).

E aí surge a questão sobre o direito de usufruto, direito de habitação legal, com origem em lei. Há necessidade de registro para a sua constituição? Mais

do que isso. Ainda que não seja necessário, existe a possibilidade de registro nessa situação? Há uma série de precedentes interessantes:

- **CSMSP** - Apelação Cível: 99458-0/9: Ressalvada a hipótese do direito de família, usufruto sempre depende de registro para ser constituído.
- **IVRPSP** - Processo: 66/86: Usufruto legal decorrente do direito de família prescinde de registro.
- **IVRPSP** - Processo 0011105-48.2012.8.26.0100: Admitiu o registro de usufruto vidual oriundo de partilha anterior ao CC/2002.
- **CSMSP** - Apelação Cível 68107-0/6: Admitiu o registro do usufruto vidual e afirmou a natureza declaratória deste registro.

O primeiro precedente diz que “ressalvada a hipótese do direito de família, usufruto sempre depende de registro para ser constituído”. Isso nos leva a crer que nas hipóteses do direito de família ele existe de pleno direito. Uma vez preenchida a situação fática determinada na norma, eu tenho o usufruto, eu não tenho a necessidade de constituí-lo para que ele produza seus efeitos.

Outro precedente da 1ª Vara, esse já mais antigo, diz que “usufruto legal decorrente de Direito de Família prescinde de registro”. Novamente, o direito real de habitação do cônjuge sobrevivente tem esse direito independentemente do registro.

Portanto, quanto à necessidade não é necessário o registro. Mas será que o registro é possível, se as partes assim quiserem?

Há esse precedente da 1ª Vara que admitiu o registro de usufruto vidual oriundo de uma partilha anterior ao Código Civil de 2002. Não obstante não seja necessário, há precedente no sentido de que seja possível, reconhecendo-se até na própria decisão, no caso do último precedente, que o registro nesse caso é declarativo. Ou seja, eu não estou constituindo o usufruto, mas eu estou dando publicidade do usufruto com base em lei. Esse registro não é necessário, eu tenho o usufruto independentemente dele, mas ele é possível, se a parte assim desejar.

E, nas Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, nós ainda temos previsão específica no sentido de que serão feitos registros de usufruto sobre imóveis de habitação quando não resultarem de direito de família. Há precedentes

no sentido de que, embora não seja necessário, esse registro é possível:

- **NSCGJSP**, Cap. XX, Item 11, a, 6: No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos o registro de usufruto e uso sobre imóveis e da habitação, *quando não resultarem do direito de família* (Livro 2).

Nós devemos também notar a opinião do nosso mestre Ademar Fioranelli, que diz que somente se constitui o usufruto independentemente de registro quando este é adquirido pela prescrição aquisitiva. Para ele, após a vigência do Código Civil de 2002, mesmo o usufruto ilegal dependeria de registro para ser constituído, porque a redação do artigo que trata da constituição de usufruto no Código de 2002 foi modificado em relação àquela que distinguia essas duas situações no Código Civil de 1916.

Em regra, o usufruto que nós temos é usufruto convencional, no sentido de que ele deriva de um ato voluntário do proprietário, em alguns casos *mortis causa*, por testamento, na maior parte das situações por ato *inter vivos*, ato esse que pode ser oneroso ou gratuito.

Há um precedente interessante na situação de doação a filhos menores, seguida de instituição:

- **Doação a filhos menores**, seguida de instituição: CSMSP - APELAÇÃO CÍVEL: 113-6/8: Instituição de usufruto por filho incapaz em favor dos pais demanda nomeação de curador especial.

Quando de uma instituição sempre é preciso ver quem está instituindo. Na situação em que o proprietário instituiu em favor de si mesmo, primeiramente, para depois transmitir a propriedade, temos a instituição pelo próprio proprietário. Mas na situação em que ele transmite para os filhos, para que os filhos instituíam em seu favor, então os filhos são os instituidores. É o caso concreto do precedente, filho incapaz instituindo em favor do pai. Esse registro é possível? Não, porque dependemos necessariamente da nomeação de um curador especial pela colidência de interesses. Aqui muda a pessoa que está instituindo o direito real de usufruto. Na constituição *causa mortis*, em testamento, como vimos, me parece que é o espólio.

Usufruto oneroso e gratuito

A rigor, o que é oneroso ou gratuito não é o usufruto, mas o negócio jurídico causal do qual deriva a insti-

tuição do usufruto.

Isso é interessante porque o negócio de instituição de usufruto é um negócio jurídico de direito das coisas, mas ele pode ser precedido por uma série de outros negócios e pode ser instituído, portanto, no âmbito de uma série de situações distintas.

É possível permutar propriedade por usufruto? Sim, porque permuta é contrato, é negócio obrigacional, está sujeita à legalidade de direito privado. A taxatividade se dá pelo aspecto real da operação. Então a instituição do usufruto está sujeita às regras dos direitos reais, mas a permuta não. Podemos ter um usufruto de uma dação em pagamento? Podemos ter uma dação em pagamento por meio de usufruto? Sim, perfeitamente. Doação? A doação seria um usufruto gratuito.

No caso de compra e venda, eu estou instituindo, mas estou vendendo essa instituição. E a venda é obrigacional, então eu estou me obrigando a entregar uma coisa, que é a instituição de usufruto, mediante certo pagamento e preço.

Especificamente no que toca à promessa, a coisa é um pouco mais complicada. Nós temos precedente em São Paulo vedando o registro da promessa da instituição de usufruto.

- **CSMSP** - APELAÇÃO CÍVEL:282-6/8: Não se admite registro de promessa de instituição de usufruto; nem de promessa de venda de nua-propriedade, se antes o usufruto não foi constituído.

As promessas em si geram um outro direito real naquelas que são admitidas em registro. Em promessas de compra e venda eu tenho o direito real do promissário-comprador. Então aqui haveria uma superposição de instâncias reais. Eu teria um direito real do promissário e também um direito real do usufrutuário. Aqui não é possível, por falta de previsão legal de outra promessa que gere direito real, além da promessa de compra e venda.

Há um precedente muito interessante também em que se admitiu a conferência de bens com nua-propriedade:

- **CSMSP** - Apelação Cível:0001685-55.2011.8.26.0358: Admite-se conferência de bem em integralização de capital social, com reserva de usufruto, pelo próprio contrato arquivado na junta; mas não em favor de terceiro (caso em que seria exigível escritura pública). O proprietário instituiu em favor de si mesmo o usufruto e a seguir, em um contrato de constituição

de sociedade, fez a conferência de bens por meio de nua-propriedade. Não fez por propriedade plena, e foi admitido no próprio contrato social, no próprio documento arquivado na junta comercial. A ressalva muito pertinente que se fez na decisão foi de que isso é possível porque é em favor da pessoa jurídica. Estivesse se estabelecendo, por exemplo, um usufruto em favor de terceiro e a seguir uma propriedade para a pessoa jurídica, então seria necessária escritura pública porque isso não é algo que faz parte da conferência de bens.

Modulação do usufruto

Na constituição é possível a modulação de usufruto, como vimos. Também vimos que essa modulação pode se dar em razão dos frutos ou produtos. Mas, a meu ver, pode se dar também em relação à porção do imóvel. Não necessariamente, me parece, o usufruto vai se dar em razão do imóvel inteiro. Não obstante tenhamos o princípio da unitariedade matricial, e ele seja importante, temos que tomar cuidado para não nos viciarmos com ele.

Há situações nas quais o direito real sobre coisa alheia admite a constituição do usufruto sobre parte do imóvel. Sempre é preciso ficarmos atentos às possibilidades de fraude à realização de parcelamento do solo, etc. Mas, a despeito disso, me parece que em princípio isso é possível sim. Da mesma maneira que a servidão predial pode onerar parte do imóvel, me parece que o usufruto também.

E será que podemos ter modulação temporal no usufruto?

Da mesma maneira que ocorre no *time-sharing*, na multipropriedade, podemos ter um usufruto modulado temporalmente, ou seja, um usufruto que é exercido por uma pessoa em um mês, por outra no mês seguinte, etc.?

Isso é mais antigo do que parece. Um civilista chamado Venezian noticia que a origem do direito real de habitação no Direito Romano se deu exatamente em circunstâncias nas quais o direito de habitar um certo imóvel era dividido em frações temporais. Cada pessoa podia usar o imóvel um certo dia, uma certa semana ou um certo mês. Acho que isso dá margem para discussão, mas o fato é que nós podemos, efetivamente, constituir um direito real de usufruto por frações temporais.

Na constituição *mortis causa* uma questão que se colocava, no século XIX, é se havia a constituição do usufruto pelo próprio testamento. No século XIX se entendia que sim, atualmente me parece que na constituição *mortis causa* é imprescindível o registro para que o usufruto se constitua. Não podemos aplicar a regra da *saísine* para a instituição do usufruto. Tratando-se de direito real sobre coisa alheia (e não de parte da propriedade), a constituição se dará no momento do registro.

Ainda que se tenha um testamento, sendo o usufruto um direito real sobre coisa alheia ele tem que ser instituído. Somente se vai ter o usufruto depois de registrado. Até o registro se vai ter um direito ao usufruto, depois do registro se vai ter um registro de usufruto, me parece.

Ressalvadas as legais, a única hipótese que nós temos de usufruto que se constitui independentemente de registro é o usufruto que deriva de usucapião.

É possível usucapir usufruto? Sim, perfeitamente, nas vias judicial e extrajudicial. O único ponto é a verificação do *animus domini*.

IVRPS - Processo:1036238-31.2019.8.26.0100: É possível usucapião extrajudicial de usufruto, desde que demonstrado o *animus domini* específico.

Esse precedente é interessante porque ao que parece estava se tentando utilizar usucapião extrajudicial não porque havia *animus* do usufrutuário, mas para evitar no futuro a necessidade de fazer uma doação com reserva de usufruto. Então já se tentou fazer esse arranjo na usucapião, e isso não é possível. A caracterização, me parece, só vai ser possível na situação de usucapião ordinária, em que se tenha efetivamente um título dando usufruto.

Cessão de usufruto

O usufruto em si é intransmissível, ou seja, não pode o usufrutuário cedê-lo a terceiro, a título oneroso ou gratuito. Como vimos no início, o proprietário, quando constitui o usufruto, alguma coisa ele está transmitindo – uma vantagem econômica, uma comodidade, alguma faculdade. Então a vedação de alienação do usufruto

atinge o usufrutuário, e não o proprietário pleno⁴.

E a vedação não impede o chamado direito de acrescer. Mas é importante fazer uma distinção. Nós temos o usufruto simultâneo, que gera o direito de acrescer, e isso não se confunde com usufruto sucessivo.

Usufruto sucessivo, que é vedado pela legislação, é aquela situação na qual se estabelece que uma pessoa será usufrutuária e, na sua morte, passará a ser outra pessoa, ou seja, em favor de A, e, após a morte deste, B, com grau de usufruto. Isso é vedado.

Usufruto simultâneo é a situação na qual eu estabeleço que duas pessoas em conjunto e ao mesmo tempo serão usufrutuárias do bem.

O usufruto simultâneo tem uma exceção à regra que veda o usufruto sucessivo. Havendo direito de acrescer entre os usufrutuários simultâneos, aquele que sobreviver será usufrutuário sucessivo da parte do outro⁵. Essa é uma hipótese prevista expressamente em lei, mas fora dessa hipótese não há possibilidade de sucessão de usufruto.

E também podemos ter a cessão do exercício do usufruto ou dos benefícios do usufruto, o que só pode ser feito por meio de direito pessoal. Não há possibilidade de transmissão do registro do usufruto como direito real, é só como direito pessoal. Esse exercício pode até mesmo ser penhorado. Nós temos uma vantagem econômica, com interesse econômico, portanto, pode ser objeto de penhora. A ressalva é que se vai penhorar um direito que ficará sempre condicionado à pessoa do usufrutuário. Isso entra no registro? Não. Nem o exercício nem a penhora desse exercício, isso fica no campo meramente pessoal.

E há um outro precedente, muito interessante também, no sentido de que a comunicação não acontece nem mesmo para o cônjuge casado pelo regime da comunhão universal de bens, porque isso viola o caráter personalíssimo e intransmissível do usufruto. Mesmo com comunhão universal, não se admite a transmissão do usufruto para um terceiro⁶.

⁴ CSMSP - APELAÇÃO CÍVEL: 9000001-68.2012.8.26.0434: A vedação de alienação do usufruto atinge o usufrutuário, e não o proprietário pleno.

⁵ CGJSP - PROCESSO:10.109/2015: Usufruto simultâneo (em favor de A e B) é válido, e somente pode sobreviver ao usufrutuário no caso de cláusula de acrescer.

⁶ IVRPS - PROCESSO:0026947-39.2010.8.26.0100 (100.10.026947-7): Não há comunicação do usufruto ao cônjuge, ainda que casado pela comunhão universal de bens, sob pena de se violar o caráter personalíssimo e intransmissível do instituto.

Decretação de indisponibilidade dos bens do usufrutuário deve ser averbada?

Indisponibilidade de bens, se decretada em relação ao usufrutuário, deve ser levada para a matrícula?

Sim, porque muito excepcionalmente o usufruto pode ser transmitido ao nu-proprietário para consolidação da propriedade⁷. Aqui há o que perder, portanto, se chega à indisponibilidade. A decretação de indisponibilidade dos bens do usufrutuário deve ser levada à matrícula para impedi-lo de alienar ao nu-proprietário.

Distinção entre usufruto e direito real de uso

A doutrina tradicional do século XVI, XVII, era no sentido de que a diferença entre usufruto e uso era uma diferença quantitativa. Não era uma diferença essencial, a diferença era de intensidade. O uso era o usufruto mais restrito no sentido de que permitia ao usuário apenas apropriar-se dos frutos nos limites das suas necessidades pessoais. O usufruto era sem esse limite das necessidades pessoais. Era uma questão de grau, de intensidade.

Já no século XVII, XIX, uma doutrina mais moderna – especialmente de um dos autores do Código Civil francês, Thibaut – fala que a diferença é qualitativa, porque o usufruto abrange duas faculdades – usar e fruir – ao passo que o direito real de uso só abrange a faculdade de usar. Eu posso ter ou usar sem fruir, mas jamais posso ter e fruir sem usar porque, para colher os frutos, no mínimo eu tenho que fazer uma estrada, eu tenho que plantar. Ou seja, não há como fruir sem usar. Mas pode-se usar sem fruir.

Para onde se inclinou o nosso Direito? Claramente temos a posição mais tradicional. É uma questão de grau, com a ressalva de que o nosso Código Civil estabelece que não é só pessoal, é também da família. O Código fala até mesmo quem é essa família e usa as circunstâncias, a condição social para definir essas necessidades⁸. Então o nosso direito real de uso

distingue-se do usufruto por uma questão de grau. Não é uma diferença essencial, é uma diferença quantitativa e não qualitativa.

Direito real de habitação

O direito de habitação surge no Direito Romano como uma cláusula que modula o usufruto no sentido de restringir a sua utilidade apenas ao aspecto de moradia na casa. Nesse caso a diferença é sempre qualitativa: o direito real de habitação tem finalidade específica de “habitar gratuitamente casa alheia”. O modo de ser da habitação e o modo de utilizar a habitação distinguem-se essencialmente do usufruto. Na habitação a diferença é sempre qualitativa.

Por isso, o Código Civil veda a cessão do exercício do direito real de habitação: o titular não pode alugar, nem emprestar a casa.

E o direito real de uso? No direito real de uso não há essa vedação, na habitação sim. O CC até traz regras para aquela situação na qual há vários titulares de direito real de habitação sobre um mesmo bem. Não é uma questão de grau, é impossível fruição mesmo na situação em que vários titulares de direito real de habitação convivem na mesma casa.

O Código Civil veda a aquisição de qualquer fruto civil: se vários são os titulares, simultaneamente, aquele que habita sozinho não pode impedir os demais de exercerem seu direito; mas também não pode ser constrangido a lhes pagar aluguel, porque isso seria uma diferença absolutamente qualitativa. O direito real de habitação, efetivamente, não inclui qualquer grau de fruição.

⁷ CGJSP - PROCESSO: 2007/22001: Admite-se a averbação da indisponibilidade do usufruto, já que é admitida a sua transmissão pelo usufrutuário ao nu-proprietário, para consolidação da propriedade.

⁸ O Código Civil Brasileiro parece ter-se inclinado para a posição tradicional, englobando também a família do usuário:

Art. 1.412. O usuário usará da coisa e perceberá os seus frutos, quanto o exigirem as necessidades suas e de sua família.

§ 1º Avaliar-se-ão as necessidades pessoais do usuário conforme a sua condição social e o lugar onde viver.

§ 2º As necessidades da família do usuário compreendem as de seu cônjuge, dos filhos solteiros e das pessoas de seu serviço doméstico.

Usufruto, uso e habitação no Registro de Imóveis

MARCELO BENACCHIO

Juiz Titular da 2ª Vara de Registros Públicos da Comarca de São Paulo

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP – HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA – 12 A 14.11.2019



“Hoje o usufruto chega até nós sem nenhuma evolução, continua um instituto que foi pensado para uma sociedade agrária, para uma sociedade rural; não foi pensado para a sociedade industrial e financeira em que vivemos.”

O usufruto foi pensado para uma sociedade agrária, para dar dinheiro para uma viúva velhinha poder se manter, ou então uma pessoa que por ter idade se pensava que não ia conseguir administrar seus bens. Esse pensamento não evoluiu. É o que se tem no registro imobiliário hoje. Devemos seguir com essa compreensão, devemos seguir nesse caminho?

O meu objetivo aqui é fazer algumas propostas, fazer um convite à reflexão.

É bastante evidente que na sociedade atual a propriedade imobiliária numa sociedade de consumo, numa sociedade de produção, passa a ser um elemento fundamental à economia de mercado. É preciso pensar nos direitos reais imobiliários dentro de uma economia de mercado. Como dizia o professor Bobbio, não adianta pensar apenas do que é feito o Direito, mas qual sua função, para que serve. Nossa atividade tem que ser voltada à economia de mercado, não existe mais espaço para se fechar em si mesma.

A propriedade também. No passado se dizia “pro-

priedades” porque havia uma visão plural. Com a Revolução Francesa – recordem que na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão a propriedade é um direito sagrado – a propriedade é consolidada em um único instituto jurídico. Depois, no curso do século XX até à atualidade, voltamos para “propriedades”. Por exemplo, propriedade ambiental tem um estatuto jurídico próprio. Então passamos a ter vários tipos de propriedades.

Eu quero chamar atenção para uma propriedade puramente econômica, essa da economia de mercado, e também para uma propriedade existencial, ligada à moradia, que é o local onde o ser humano recobra suas forças. É impossível imaginar um ser humano que não tenha um local no qual ele habita. São dois elementos, um econômico, outro existencial.

Outro ponto interessante no nosso sistema é que a constituição dos direitos reais depende do registro imobiliário. Tudo o que importa nos aspectos existencial e econômico passa, na maior parte, pelo Oficial do Registro de Imóveis. Então essa é uma função das mais relevantes, das mais importantes.

Usufruto foi pensado para uma sociedade agrária

Entrando no usufruto, eu quero destacar que é muito raro que alguém vá adquirir um usufruto por usucapião. É absolutamente incomum, mas existe tecnicamente. É importante apenas sabermos que a usucapião não é apenas da propriedade. No Brasil, nós ficamos muito focados nisso. Em outros sistemas já se abre usucapião falando dos direitos reais menores. Então, não é necessariamente só o direito real mais amplo.

Tudo vai passar pelo registro imobiliário. Se eu tiver uma mudança no usufruto, eu acho que ela passa pelo registro imobiliário. Essa é a minha ideia. Se ela vier da academia, se ela vier dos tribunais, não importa de onde ela venha, ela vai acabar onde? No registro imobiliário. Então a qualificação registral é que vai dar a última palavra do usufruto.

O usufruto, de origem romana, vai surgir no século II, ou século III, antes de Cristo. O objetivo era resolver as questões de sucessões no Direito Romano. O usufruto vai acertar as questões da viúva para que ela, mesmo não sendo herdeira, tenha com o que viver. Depois desse início, o usufruto vai ingressar no Digesto, vai ter previsão específica. Depois vai para o Code, vai para o código civil francês, de 1804. Do código civil francês vai para o nosso Código Civil de 1916 e, finalmente, para o Código Civil de 2002. Hoje chega até nós sem nenhuma evolução, continua um instituto que foi pensado para uma sociedade agrária, para uma sociedade rural; não foi pensado para a sociedade industrial e financeira em que vivemos.

Tanto isso é verdade que no dia a dia das serventias, e também da nossa atividade na Corregedoria Geral da Justiça, os exemplos de usufruto são: partilha em vida, doação de ascendente a descendente, alguns casos de separação e divórcio. Nas questões de divórcio e separação, o usufruto acaba sendo útil para acertar determinadas situações. O direito testamentário também é usado para acertar determinadas situações. Fora isso não vemos usufruto.

O usufruto foi pensado para uma sociedade agrária, para dar dinheiro para uma viúva velhinha poder se manter, ou então uma pessoa que por ter idade se pensava que não ia conseguir administrar seus bens. Esse pensamento não evoluiu. É o que se tem no registro imobiliário hoje. Devemos seguir com essa compreensão, devemos seguir nesse caminho?

O que vamos fazer com o usufruto? É momento de renovar o entendimento? A jurisprudência também não inova. Quem tem que inovar? Quem tem que dar o próximo passo? O que vai acontecer com o usufruto? Será que o Oficial de Registro de Imóveis pode atualizar o instituto na qualificação registral? Seria possível fazer essa evolução?

No art. 1.393 do Código Civil o usufruto é um direito inalienável e intransmissível, ainda que caiba cessão do exercício. A cessão do exercício, na verdade, é para permitir ao usufrutuário a locação ou empréstimo do bem. É assim que é pensado. Se reduzirmos o usufruto a isso, ele envolve quase uma técnica de administração patrimonial para preservar a substância da coisa.

Como ampliar a utilização do usufruto?

O usufruto só pode ser gratuito? Evidentemente que não, ou ele vai paralisar o instituto porque nunca vai ter uso empresarial. Quem vai querer fazer uso empresarial do usufruto? Com a globalização da economia vai ser só em sistema de *common law*. A *common law* tem o *leasing*, o arrendamento mercantil. Por que ele faz sucesso?

Então, vem a pergunta novamente. Como ampliar a utilização do usufruto? Esse é um convite à reflexão.

Quais são os dois pontos que não permitem a evolução do instituto? Não só no Brasil, na Europa também existe essa discussão. Na França e na Itália há a mesma discussão. Eu vi a citação de um autor francês, comparando o usufruto a uma senhora velha, que não evoluiu. Faz uma crítica exatamente nesse sentido, que essa crítica não é só nossa. Como evoluir?

A primeira evolução seria a possibilidade de que a maior parte do usufruto fosse oneroso, a possibilidade de pagamento ao proprietário. Se eu tenho um *leasing*, se eu tenho uma locação, não é melhor fazer um usufruto, que é direito real, que é excelência dos direitos reais? É evidente que sim. Por que o mercado não faz isso?

O primeiro ponto a ultrapassar é essa questão de começar a aceitar usufruto de forma onerosa. Não há nenhum impedimento. E tem livro de Direito Civil falando que é gratuito o negócio. Quem fala isso não leu o Código Civil, porque o Código Civil não tem nenhum impedimento de pagamento do usufruto. E é muito melhor um direito real do que um direito pessoal, é



Marcelo Benacchio

muito melhor um usufruto do que locação, até *leasing*, porque dá para fazer por prazos mais amplos.

Outra questão, já em campo mais pantanoso, é vencer a impossibilidade de alienação do usufruto que está no Código Civil. Aí fica mais difícil, é texto expresso de lei. Mas segundo o professor Tercio Sampaio Ferraz, interpretar é mudar o sentido da lei. Bem diferente da visão de Carlos Maximiliano que, em obra de 1922, entende que interpretar é buscar o sentido e o alcance da lei. Não que não seja assim, mas não é apenas isso. Hoje vemos que a lei fala uma coisa e, às vezes, o tribunal interpreta outra coisa totalmente diferente.

Para o mercado há vantagem em utilizar usufruto nesses termos. Se não há impedimento de pagamento do usufruto, nós já poderíamos começar a ter instituição de usufruto oneroso. Vamos sair dessas questões tradicionais de doação entre parentes, vamos sair dessa questão meramente testamentária, vamos sair dessas questões de separação e vamos para a economia de mercado. É preciso uma visão aberta dos oficiais do registro imobiliário para permitir esses registros. Essa é a minha opinião.

É chegado o momento de repensar o usufruto

Agora vamos para uma parte mais pantanosa. É possível superar a impossibilidade de alienação do usufruto? Essa é uma questão difícil.

Vamos imaginar um instituto como a anticrese. Quem faz anticrese hoje? Será que o usufruto não vai pelo mesmo caminho, se houver direitos pessoais que sejam superiores ao usufruto? Olha para onde está indo a hipoteca. Mas tudo bem, temos alienação fiduciária em garantia, então temos propriedade fiduciária, então temos um outro porto.

Mas em relação à hipoteca existe uma certeza: se houver algum problema, você não vai receber. É verdade, ficou assim. Então quem vai fazer uma hipoteca? A fuga foi a propriedade fiduciária, porque se trata do proprietário, então os direitos são diferentes.

Será que o usufruto não vai pelo mesmo caminho, se não salvamos o instituto, se ficarmos imaginando o instituto como ele era no Direito Romano, se ficarmos tratando o usufruto de servidão pessoal, servidões legais, vizinhança, que talvez nem sejam direitos reais? Será que é correto ficar usando o termo “servidão”?



Como definir o instituto pelo que ele não é? Mas eu compreendo as razões históricas. E fico com Miguel Reale quando ele diz que no Direito Civil o futuro, em certa medida, está no passado.

Vamos ver se conseguimos superar.

O nosso sistema veda expressamente. Há alguns institutos que não sei se é possível ampliar, mas seria uma ideia. Por exemplo, o art. 1.395 do Código Civil estabelece algo que é pouco estudado, o usufruto de títulos de crédito.

Art. 1.395. Quando o usufruto recai em títulos de crédito, o usufrutuário tem direito a perceber os frutos e a cobrar as respectivas dívidas.

O parágrafo único desse artigo fala que, cobradas as dívidas, devem ser adquiridos novos títulos, então permite alienação.

Parágrafo único. Cobradas as dívidas, o usufrutuário aplicará, de imediato, a importância em títulos da mesma natureza, ou em títulos da dívida pública federal, com cláusula de atualização monetária segundo índices oficiais regularmente estabelecidos.

Outra possibilidade – essa mais fraca ainda, mas eu tenho que relatar como possibilidade – é o quase usufruto ou usufruto impróprio, que está no art. 1.392, § 1º, do Código Civil.

Art. 1.392. Salvo disposição em contrário, o usufruto estende-se aos acessórios da coisa e seus acréscidos.
§ 1º Se, entre os acessórios e os acréscidos, houver coisas consumíveis, terá o usufrutuário o dever de restituir, findo o usufruto, as que ainda houver e, das outras, o equivalente em gênero, qualidade e quantidade, ou, não sendo possível, o seu valor, estimado ao tempo da restituição.



Dos acessórios da coisa – são os bens fungíveis, que têm aquisição da propriedade. Mas há um problema grande e técnico. Se existe aquisição da propriedade pelo usufrutuário, então não tem mais direito do nu-proprietário. Será que isso é direito real ainda? Mas é uma possibilidade.

E há um entendimento doutrinário muito respeitado no sentido de se permitir por exceção, quando da consolidação do usufruto, que haja alienação do direito de usufruto. Evidentemente, a nua-propriedade é transmissível unicamente ao usufrutuário para fins de consolidação. Mas se isso vier na minha unidade, eu faço uma exigência para que se faça uma renúncia. É a única possibilidade que a doutrina coloca, e mesmo assim está longe de ser unânime. Para fins de consolidação, a única possibilidade de transmissão do direito do usufruto seria o nu-proprietário para fins de consolidação.

Esse é o panorama que nós temos. Eu acho que é chegado o momento de repensar o usufruto, pensar

numa qualificação conforme o tempo, para permitir que o usufruto cumpra a finalidade econômica, social e jurídica dele.

Se continuarmos pensando no usufruto com os olhos no passado, isso vai encerrar o instituto, que vai cair em desuso. Eu acho que é chegado o momento de repensar o usufruto.

E não acho que isso vai surgir na jurisprudência, acho que isso vai surgir no registro imobiliário, porque é o oficial do registro imobiliário que tem o acesso à constituição do usufruto nas modalidades negociais. Até porque a constituição do usufruto por modalidades não negociais é exceção. O registro declaratório é exceção, não é algo comum.

Eu finalizo com um convite à reflexão. Eu finalizo sem terminar, deixando para os senhores que pensem e encontrem uma solução. Eu faço aqui o grito da angústia do usufruto, que ele não acabe.

Procedimento de dúvida em revista: aspectos práticos e polêmicos

PAULO CESAR BATISTA DOS SANTOS

Juiz Auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP – HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA – 12 A 14.11.2019



“É importante cuidar bem da dúvida porque se trata de um título que está com sua prioridade garantida e com sua prenotação suspensa. A influência desse cuidado é gigantesca em relação ao risco de prejuízo de terceiros pelo registro de eventuais títulos contraditórios. É muito importante que haja sim esse controle rigoroso em relação às dúvidas suscitadas.”

O nosso tema é a dúvida registral, um procedimento que é do dia a dia do Registro de Imóveis.

Primeiramente vamos localizar a dúvida na legislação federal, na legislação estadual e também nos atos normativos do Tribunal de Justiça.

Na legislação federal, a dúvida está na Lei de Registros Públicos, Lei 6.015/1973, art. 198.

Art. 198 - Havendo exigência a ser satisfeita, o oficial indicá-la-á por escrito. Não se conformando o apresentante com a exigência do oficial, ou não a podendo satisfazer, será o título, a seu requerimento e com a declaração de dúvida, remetido ao juízo competente para dirimi-la, obedecendo-se ao seguinte: [...].

Após a qualificação, caso o título não esteja apto ao ingresso no Registro de Imóveis, o registrador vai expedir uma nota de exigência ou uma nota devolutiva de forma sucinta e objetiva. O ideal é que a nota devolutiva seja única, sucinta, técnica e clara ao apresentante.

Qualificado o título negativamente e apresentada

a nota, o interessado, caso tenha interesse e não haja como cumprir as exigências, vai suscitar a dúvida perante o registrador.

Na legislação estadual nós temos a Lei de Organização Judiciária de São Paulo, (ou Código Judiciário, art. 64, VI, do Decreto-lei Complementar Estadual 03/1969), que tem previsão do julgamento da dúvida, na verdade, nas competências do Conselho Superior da Magistratura, que fala da apelação no processo de dúvida.

E passando aos atos normativos prevendo a dúvida temos: o Regimento Interno do Tribunal de Justiça – RITJSP, art. 16, IV, que trata também da competência do Conselho Superior da Magistratura.

O Conselho Superior da Magistratura é o órgão de cúpula do Poder Judiciário de São Paulo composto pelo presidente, vice-presidente, corregedor-geral da Justiça, o decano e os presidentes das sessões.

Mas, ao julgar as dúvidas, o Conselho Superior da Magistratura (CSM) atua com natureza administrativa. As decisões do CSM não têm natureza jurisdicional, elas têm natureza administrativa com os atributos das decisões administrativas.

Além disso, o CSM não é um órgão da Corregedoria

Geral da Justiça. O corregedor-geral é um membro do CSM, ele é o relator originário de todas as apelações nas dúvidas. Mas o CSM não é órgão da Corregedoria Geral, que tem outras atribuições, dentre elas o julgamento das apelações das dúvidas, para que não haja confusão com relação à competência e onde o CSM se localiza na estrutura do nosso tribunal.

Em relação às Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo (NSCGJ/SP), a dúvida está no item 41 e seguintes do capítulo XX, que é o capítulo do Registro de Imóveis.

Natureza jurídica de um procedimento de dúvida

Além da dúvida registral imobiliária, existem outros procedimentos que a legislação ou as Normas também chamam de “dúvida”. Como exemplo eu cito o registro das pessoas jurídicas.

As dúvidas do Registro Civil das Pessoas Jurídicas também vão ao CSM e têm previsão na Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973, art. 115, parágrafo único) e nas Normas (itens 8.1 e 14, Cap. XVIII, NSCGJ/SP).

Além disso, as Normas falam em dúvida no Registro Civil das Pessoas Naturais (Item 25, Cap. XVII, NSCGJ/SP), mas na verdade o RCPN tramita em pedido de providências.

Os recursos vão à Corregedoria Geral da Justiça, e até a Lei de Protestos tem uma previsão de dúvida para o Tabelião de Protestos (art. 18 da Lei 9.492/1997). Mas também não é a dúvida para impugnação de nota devolutiva, competência recursal ao Conselho Superior da Magistratura.

Vamos esmiuçar aqui o que é uma dúvida, e qual é a natureza jurídica de um procedimento de dúvida.

O procedimento de dúvida é de natureza administrativa com todos os atributos inerentes aos atos administrativos como, por exemplo, o princípio hierárquico. Dentro de um procedimento de dúvida existe uma relação hierárquica entre o juiz corregedor permanente e o oficial registrador; e entre o Conselho Superior da Magistratura e todos os que estão abaixo existe uma relação de hierarquia e administrativa.

Temos então o procedimento administrativo de requalificação do título pelo juiz corregedor permanente. Ele é o requalificador do título apresentado que teve a negativa oferecida pelo registrador de imóveis. O juiz

corregedor, atuando numa função atípica do Poder Judiciário, que é a função administrativa, vai qualificar novamente aquele título e dizer ao final se o registrador de imóveis tinha razão ou não.

A dúvida vai ser sempre endereçada ao juiz corregedor permanente, que é sempre o mesmo. Não existe distribuição da dúvida na comarca.

Só haverá dúvida no caso de negativa de registro ao título apresentado. Após o registro, o estudo será na área de seu cancelamento por nulidades de pleno direito ou declaráveis por via jurisdicional (art. 214, art. 216 e art. 250 da LRP).

A dúvida nunca é do registrador de imóveis. O registrador tem certeza absoluta do que ele escreve na sua nota devolutiva. A dúvida é do apresentante. O nome “dúvida” é porque a dúvida é do apresentante do título.

Quem é o juiz corregedor permanente? É sempre aquele magistrado de carreira indicado pela Corregedoria Geral da Justiça *ad referendum* do Conselho Superior da Magistratura. Toda comarca tem um juiz corregedor permanente. E o ideal é que seja o mesmo para aquela determinada especialidade do serviço extrajudicial. Por exemplo, se a comarca tiver dois registros de imóveis, o ideal é que o juiz corregedor permanente seja o mesmo para aqueles dois registros para se evitar decisões eventualmente conflitantes. Então o ideal é que se concentre a especialidade somente em um juiz corregedor permanente.

Decorre da natureza administrativa do procedimento de dúvida:

- a) Impossibilidade de medidas coercitivas contra qualquer destinatário, uma vez que o juiz não está na sua atividade jurisdicional.
- b) Impossibilidade de qualquer provimento com natureza jurisdicional (declarar, decretar ou condenar). Por exemplo, declarar inconstitucionalidade ou nulidade de lei. Nós não temos essa atribuição no procedimento de dúvida, não podemos desconstituir. A decretação é uma desconstituição ou constituição de uma relação jurídica. No máximo o juiz vai autorizar que aquele título seja registrado ou dizer que ele não vai ser registrado. Também não se vai condenar ninguém a nada no procedimento de dúvida. É por isso que não há custas, despesas nem verbas sucumbenciais no procedimento de dúvida, porque a taxa e os emolumentos têm natureza de



Paulo Cesar Batista dos Santos

- tributo, então precisam de previsão legal expressa.
- c) Inexistência de custas, despesas e verbas sucumbenciais (art. 1º da Lei Estadual 11.608/2003);
 - d) inexistência de coisa julgada material.

Objeto da dúvida

O único objeto do procedimento de dúvida é um ato de registro em sentido estrito.

O que são atos de registro em sentido estrito? Há um rol taxativo no art. 167, inc. I, da Lei de Registros Públicos, muito embora a legislação também possa prever outros atos de registro. Mas os atos de registro em sentido estrito precisam estar previstos expressamente em lei.

Imprescindível observar se o ato solicitado é um ato de registro em sentido estrito.

No Estado de São Paulo, se o ato for de averbação, será cabível o pedido de providências com recurso administrativo à Corregedoria Geral da Justiça (art. 246 do Decreto-lei Complementar Estadual 03/1969).

Qual a diferença entre atos de registro e de averbação?

É preciso olhar a legislação. Nós poderíamos dizer que a princípio atos constitutivos de direitos reais, que têm natureza constitutiva, seriam atos de registro, mas nem sempre. Fica muito a critério do legislador. E o

legislador pode mudar de opinião. Não é cláusula pétrea a mudança entre registro e averbação. A penhora, por exemplo, tem previsão de ser um ato de registro, mas o Código de Processo Civil resolveu transformar em ato de averbação. Outro exemplo, a servidão civil é constituída por registro; já a servidão ambiental é um ato de averbação.

Feita a exigência, são duas as opções do interessado:

- a) Regularização do título (concordância com a exigência) no prazo de trinta dias (art. 205 da Lei 6.015/73). O prazo de trinta dias é o prazo total. O prazo da prenotação, que está no art. 205, é o prazo em que esse título ainda vai ter prioridade, então tudo tem que ser feito nesse prazo de trinta dias.
- b) Solicitar a suscitação de dúvida pelo Oficial, que estará obrigado a fazê-lo (art. 30, XIII, da Lei 8.935/1994). Ou seja, pelo princípio da rogação, o registrador, caso o interessado o provoque, é obrigado a suscitar.

Há duas observações em relação à dúvida.

- 1. No Estado de São Paulo, impugnação exclusiva sobre emolumentos não é dúvida registral (art. 29 e art. 30 da Lei Estadual 11.331/2002). O procedimento do art. 29 é quando o próprio registrador questiona os emolumentos cobrados e quer uma normatização em âmbito estadual. O art. 30 é quando o interessado

quer questionar os emolumentos que estão incidindo para a prática daquele ato. Isso não é dúvida. Quando a questão for exclusiva de emolumentos, o recurso cabível é administrativo e vai para a Corregedoria Geral da Justiça.

2. Outra observação é que o título apresentado para exame e cálculo não possibilita a suscitação da dúvida. Por quê? Porque os títulos apresentados exclusivamente para exame e cálculo não estão sujeitos à prenotação. Eles são recepcionados na serventia, mas não geram prioridade.

Além disso, a dúvida não tem “partes” em sentido processual (art. 199 da LRP; item 41.3 das NSCGJ/SP). Um procedimento administrativo não tem autores e réus. O registrador de imóveis não é “parte”, ele é o profissional que qualificou o título; o interesse maior dele é resguardar a higidez do título, resguardar a legalidade do registro. E o juiz corregedor permanente vai requalificar aquele título.

A dúvida também não obsta a prenotação e o protocolo de outros títulos. Suscitada a dúvida e devidamente anotada no Livro 1, no Protocolo, ela não vai barrar a prenotação de outros títulos. O oficial vai prenotá-los e aqueles títulos também vão ficar sobrestados enquanto o julgamento da dúvida não acabar.

É possível a dúvida ser emendada?

A princípio, o procedimento da dúvida vai tratar do título apresentado na data da sua prenotação. Então é o retrato, é a fotografia do título como estava na data da sua prenotação. É isso que o juiz corregedor permanente vai requalificar. Se admitíssemos que o título fosse melhorado no curso da dúvida, haveria o risco de se pular a prioridade. Por isso, como regra geral, não se admite a emenda, não se admite que o título seja consertado durante a tramitação da dúvida.

Legitimidade ativa

Quem pode suscitar a dúvida? Pode ser o apresentante ou o interessado: pessoas jurídicas, pessoas físicas, pessoas jurídicas de direito público, de direito privado, e até entes despersonalizados como condomínio e massa falida, por exemplo.

Suscitada a dúvida, tal informação deverá ser lançada no protocolo correspondente ao título apresentado (Livro 1), no campo de anotações, ficando suspenso o

prazo da prenotação até que decidida definitivamente.

É imprescindível essa anotação para que se saiba que aquele título prenotado está com a sua prenotação suspensa, aguardando a decisão da dúvida. É imprescindível, para que não haja a questão da qualificação positiva de títulos contraditórios nesse período. E como dissemos, o prazo vai ficar suspenso até que seja decidida definitivamente a dúvida. Portanto, é importante que haja atenção da serventia a esse procedimento, que vai haver somente em relação a títulos prenotados, e que os senhores guardem nos classificadores as dúvidas suscitadas.

É importante cuidar bem da dúvida porque se trata de um título que está com sua prioridade garantida e com sua prenotação suspensa. Como vimos, a influência desse cuidado é gigantesca em relação ao risco de prejuízo de terceiros pelo registro de eventuais títulos contraditórios. É muito importante que haja sim esse controle rigoroso em relação às dúvidas suscitadas.

As nossas Normas têm previsão específica na suscitação da dúvida eletrônica.

Nota Explicativa do Item 41 do Capítulo XX das NSCGJ/SP

Se a suscitação da dúvida for eletrônica, o registrador digitalizará as razões da dúvida, o título e os documentos que o acompanham, informará se lhe foi apresentada a via original do título e a arquivará em ordem cronológica no classificador “Títulos das dúvidas registrais eletrônicas” até o trânsito em julgado. Sempre que o juiz reputar necessário, solicitará ao registrador que lhe apresente a via original do título, a qual não poderá ser desentranhada do classificador sem prévia autorização judicial.

No Estado de São Paulo as razões de dúvida serão digitalizadas, o título também será digitalizado, remetendo-se isso de forma eletrônica para o corregedor permanente. O título fica na serventia e, caso seja preciso o original do título, o juiz corregedor permanente vai requisitar. As razões são todas eletrônicas. A suscitação é de forma eletrônica e também o título é digitalizado.

Procedimento da dúvida: fase material e processual

O procedimento da dúvida tem uma fase dita material

e uma fase processual.

A fase material é a tramitação perante o registrador de imóveis e o juiz corregedor permanente. Essa fase é regida muito mais pela Lei de Registros Públicos e pelas normas administrativas locais, desde a suscitação até a decisão pelo juiz corregedor permanente.

A parte dita processual da dúvida é a partir da interposição do recurso de apelação. A apelação – a própria Lei de Registros Públicos chama de apelação – será regida pelo Código de Processo Civil.

A dúvida vai ser suscitada perante o juiz corregedor permanente. O oficial anota a dúvida suscitada e tem que preparar as razões dele no prazo de quinze dias (Item 41.2 das NSCGJ/SP).

Depois de preparar as razões da dúvida, o oficial dá ciência ao interessado, a respeito dos termos dessa dúvida, e o interessado pode impugná-la em quinze dias (inciso III do art. 198 da LRP).

Não existe revelia no procedimento de dúvida. Ainda que o interessado não ofereça oposição por escrito às razões da dúvida, o juiz corregedor permanente vai examinar essa dúvida de forma ampla e, como eu disse, requalificando esse título, até mesmo sem vinculação às razões do registrador ou do interessado, pelo princípio da hierarquia. A revisão feita pelo juiz corregedor permanente ou pelo Conselho Superior da Magistratura é integral, pode requalificar o título, apontando eventuais vícios que não foram verificados por ninguém até aquele momento, justamente por essa revisão hierárquica.

Se o ato for de registro em sentido estrito e o interessado suscitou um pedido de providências – aí seria uma dúvida inversa – dá para conhecer? O que era dúvida chamou de providências, o que era pedido de providências, chamou de dúvida. Sim, dá para conhecer.

Não se indefere uma inicial de dúvida porque o ato era de averbação. Existe uma fungibilidade. Não a fungibilidade processual civil, que exige uma dúvida objetiva. Ainda que não haja uma dúvida objetiva, é claro, pelo menos no Estado de São Paulo, que o pedido de providências vai para um, a dúvida para outro. Mas o juiz corregedor permanente vai receber e vai decidir a questão, ainda que seja uma dúvida e o sujeito chamou de pedido de providências.

Aliás, até na seara recursal era muito comum se receber apelação em averbação. A parte interpunha o recurso de apelação, às vezes ia até para o Conse-

lho Superior da Magistratura e lá se verificava que o ato buscado era de averbação. Então não existe “não conheço porque o ato é de averbação”. O que se faz quando o ato é de averbação é mandar redistribuir para a Corregedoria Geral da Justiça.

Se o interessado apelou num pedido de providências, se reconhece a apelação como recurso administrativo, então existe essa fungibilidade. E, oferecidas as razões pelo nosso interessado, tudo será remetido ao juiz corregedor permanente, acompanhado do título. O juiz corregedor permanente ouve o Ministério Público e depois vai decidir como a sentença é passível de recurso de apelação.

De forma bem sucinta, basicamente, é esse o procedimento da dúvida.

Sentença: três possibilidades

O que resulta de uma sentença da dúvida?

Há apenas três possíveis resultados para uma sentença da dúvida. Ela será procedente, improcedente ou vai ser dada por prejudicada.

Ao dizer que a dúvida está procedente, o juiz corregedor permanente está dizendo que o oficial tem razão. Se a dúvida é procedente, então vai ser negado o ingresso do título, e o registrador vai anotar no campo específico que a dúvida foi julgada procedente, cancelar a prenotação e restituir o título ao apresentante.

A dúvida improcedente significa que o apresentante tinha razão e o oficial estava equivocado. Se a dúvida for julgada improcedente, o título vai ser registrado.

A dúvida também pode ser dada por prejudicada.

Esses termos “dúvida procedente” ou “dúvida improcedente” valem também para a dúvida inversa.

Independentemente de a dúvida ser direta ou ser inversa, a sentença é sempre nesse sentido: improcedente, o título entra; procedente, o título não entra.

Eu trouxe alguns exemplos de dúvida prejudicada.

Quando a dúvida está prejudicada ou quando o recurso de apelação está prejudicado? Na maioria dos casos acontecerá na hipótese da dúvida inversa.

Por exemplo, título não prenotado. O título não prenotado leva o prejuízo à dúvida, a dúvida está prejudicada. Quando isso acontece? Acontece na dúvida inversa. O interessado ajuíza a dúvida inversa, mas não se envia a prenotação para o oficial e esse título acaba

não sendo prenotado durante todo o curso da dúvida. Esse é o caso clássico de dúvida prejudicada, porque não há como o título entrar se ele não foi protocolado, se ele não foi prenotado.

Há também o caso de impugnação parcial à dúvida, que também é chamada de dúvida doutrinária. É a concordância do interessado com parte das exigências que foram feitas pelo oficial. Isso é mais comum na dúvida inversa, mas pode acontecer também na dúvida direta. O registrador expede a nota de devolução com três itens, o interessado discorda de apenas dois itens. Uma vez havendo concordância parcial do interessado com as exigências feitas pelo registrador de imóveis, essa dúvida também está prejudicada por impugnação parcial.

Outro caso de dúvida prejudicada seria o pedido de desistência por parte do interessado. O interessado desiste da dúvida, não quer mais o registro. É sempre possível se acolher esse pedido? A princípio o interesse é daquele que está contestando a nota devolutiva, então é possível a apresentação de desistência do interessado no procedimento de dúvida. Mas nem sempre, é preciso ter cuidado.

A solução é boa, especialmente no campo da apelação. Há uma suscitação de dúvida, o pedido é julgado improcedente pelo juiz corregedor permanente, ou seja, dá para entrar. Mas, eventualmente, algum outro interessado ou o Ministério Público recorre e na apelação esse interessado desiste do recurso. Nesse caso o Conselho Superior da Magistratura tem que avaliar se a homologação daquela desistência não vai fazer um título ilegal entrar, porque já existe uma autorização para que ele seja registrado. Portanto, nem sempre é possível homologar sem se examinar um pedido de desistência. Não se trata de mera disposição de interesse das partes. Existe o interesse público na higidez dos registros. Então não necessariamente é automática a homologação de um pedido de desistência na dúvida.

Há também um caso, que aconteceu concretamente: a dúvida ficou prejudicada com o título já registrado em razão da certificação equivocada do trânsito em julgado. Um problema sério. A dúvida foi julgada improcedente e o juiz corregedor permanente certificou o trânsito em julgado e mandou para o Registro de Imóveis. O oficial registrou, mas a certificação do trânsito foi errada. Então o juiz, sem atentar para isso, reabriu o prazo de razões de apelação, o interessado

Aspectos práticos e polêmicos



Juíza Leticia Fraga Benitez, juíza Stefania Costa Amorim Requena, advogado

apelou. Então nós tínhamos uma apelação ao Conselho Superior da Magistratura de um título já registrado, porque houve a certificação do trânsito em julgado.

O que fazer? Não dá para cancelar o registro já registrado? Claro que dá, mas o procedimento entra naquelas hipóteses de cancelamento de registro. Muitas vezes é necessária a via jurisdicional, com o devido processo legal, contraditório. Não dá para simplesmente desconstituir o registro, salvo se houver uma nulidade de pleno direito dentro das regras de nulidade dos registros. Mas esse caso foi um problema, um erro praticado pelo juiz corregedor permanente que acabou redundando no registro de um título de forma antecipada, no mínimo. Mas aí a dúvida estava prejudicada. Não dá para se decidir uma dúvida em que o título já está registrado.

Dúvida inversa: correção e calcanhar de Aquiles

Vamos falar um pouco da chamada dúvida inversa, um instituto que gera algum desconforto. Não sabemos muito bem se deveria ou não estar nas Normas, se deveria ser permitida ou não, mas o fato é que ela tem sua importância e está autorizada pelas Normas.

A dúvida inversa não tem previsão legal, ela tem previsões normativas. No Estado de São Paulo, a dúvida inversa tem previsão normativa no item 41.1 do Cap. XX das Normas de Serviço, ou seja, se admite a dúvida inversa.

Como o próprio nome diz, ela é uma dúvida inversa, quer dizer, de cabeça para baixo. Ela começa com o interessado, é suscitada pelo interessado. Não é suscitada



Ricardo Augusto Requena, juiz Paulo Cesar Batista dos Santos, juíza Tânia Ahualli, registrador George Takeda e juíza Aline Aparecida de Miranda.

pelo oficial, que é o profissional por lei gabaritado para suscitar uma dúvida.

O interessado encaminha essa dúvida diretamente ao juiz corregedor permanente e cabe a ele tomar os cuidados dentro do procedimento para que esse título seja prenotado e para que essa dúvida ganhe força, para que ela exista em relação ao título prenotado.

Recebendo a dúvida inversa, o juiz corregedor permanente vai remeter as razões e o título ao oficial registrador, para que ele faça a prenotação desse título, e para que ele preste as suas informações. Remetida a dúvida inversa, prenotado o título, podemos respirar, porque agora o título está prenotado, existe a prioridade, está protocolado, a coisa vai correr bem.

A dúvida inversa, ao contrário do que eu disse em relação àquela possibilidade de melhorar o título no curso da dúvida, tem algumas possibilidades de correção. Não é exatamente melhorar o título, mas as Normas preveem algumas diligências que podem ser adotadas para que o juiz regularize a dúvida inversa.

Por exemplo, dúvida suscitada sem o título original. Se o interessado protocolou a dúvida só com uma cópia, ainda que autenticada, o juiz pode converter em diligência para que essa petição seja regularizada no prazo de dez dias com a juntada do título original (Subitem 41.1.1. do Cap. XX das NSCGJ/SP).

Outra possibilidade é a suscitação da dúvida inversa com impugnação parcial às exigências feitas pelo registrador. Nesse caso, o juiz deve converter em diligência para oitiva, em prazo sucessivo de dez dias, do Oficial e interessado, delimitando o objeto, mas sendo vedado o

cumprimento da exigência no curso do procedimento (Subitem 41.1.2. do Cap. XX das NSCGJ/SP).

Vedado o cumprimento das exigências no curso do procedimento, vamos delimitar a divergência, mas não dá para melhorar o título no curso da dúvida. Eu não me lembro de ter visto algum juiz observar isso. Acabou que foi tramitando, impugnação parcial, sentença. Na hora da apelação se percebe que havia uma impugnação parcial na petição inicial da dúvida inversa. Não foi feita essa conversão em diligência e nós temos, então, uma dúvida doutrinária, uma dúvida com impugnação parcial às exigências feitas pelo oficial.

Se o juiz corregedor permanente não adotar tais medidas e seguir o curso da dúvida, acho que inevitavelmente nós temos que dar a dúvida como prejudicada. A parte pode até alegar que o erro foi do juiz corregedor permanente, porque ele não converteu a dúvida em diligência e mandou. As Normas são claras no sentido de que isso é possível. Mas a prioridade da prenotação já caiu. É possível repristinar o prazo da prenotação porque o juiz corregedor permanente não observou essa conversão em diligência? Eu imagino que não, porque se está lidando com o interesse de eventuais títulos contraditórios que tenham sido registrados ou averbados nesse prazo.

Esse é um dos calcanhares de Aquiles da dúvida inversa. Fica sempre aberta a discussão, mas há alguns problemas em relação à dúvida inversa e isso pode gerar prejuízo, inclusive ao interessado que não observou perfeitamente o procedimento, ou o próprio juiz corregedor permanente.

Atividade Registral e o Combate à Lavagem de Dinheiro

RAFAEL BRUM MIRON

Procurador da República. Coordenador Criminal do MPF no Paraná.
Mestre em Direito. Coordenador adjunto da Ação 12/19 da ENCCLA

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP – HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA – 12 A 14.11.2019



Por que os registradores têm que contribuir com o combate à lavagem de dinheiro? Que tipo de casos de lavagem de capitais podem acessar o Registro de Imóveis? Quais são os tipos de comunicações que os registradores devem fazer para a Unidade de Inteligência Financeira?

Eu publiquei o livro *Notários e Registradores no Combate à Lavagem de Dinheiro*, a única obra nacional sobre o assunto. Essa obra deu visibilidade para o tema no Ministério Público Federal. E o MPF endossou a temática na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA).

Este ano nós discutimos o assunto na ENCCLA. E veio junto uma vontade da Corregedoria do CNJ em regulamentar, o que gerou o Provimento 88. Estamos aqui para discutir um provimento que vai trazer alguns ônus para os senhores, mas é um provimento muito importante.

Eu gostaria de abordar três questões, que são as seguintes.

1. Por que nós?

Por que vocês têm que contribuir com o combate à lavagem de dinheiro? O que vocês têm a ver com isso?

Eu acho que é uma pergunta que vocês se fazem a todo momento quando tratam do tema.

2. Tipologias envolvendo Registro de Imóveis.

O que são tipologias? Que tipo de casos de lavagem de capitais podem passar pelos senhores?

3. Comunicações para a Unidade de Inteligência Financeira.

Quais são os tipos de comunicações que vocês de-

vem fazer para a Unidade de Inteligência Financeira?

Aliás, Unidade de Inteligência Financeira é um termo internacional. Até há pouco tempo, no Brasil, Unidade de Inteligência Financeira era chamada de COAF.

1. Por que nós?

Por que nós? Somos onerados com diversas informações pelo Estado, somos agentes privados, há questões que nada têm a ver com a nossa atividade, já informamos a DOI, agora tem o SINTER. Por que nós?

Eu vou resumir essa resposta: porque é assim no mundo inteiro, porque é uma imposição internacional e por conta disso vocês vão ter que fazer sim.

O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) veio ao Brasil em 2010, avaliou o Brasil e disse que faltavam os tabeliães e registradores integrando o sistema brasileiro de lavagem de capitais.

Esse tema passou despercebido durante anos. Nós estamos em 2019 e só agora foi regulamentado. Por quê? Porque no ano que vem o GAFI vai fazer uma nova avaliação do Brasil. É uma imposição internacional.

O combate à lavagem de capitais no mundo é só combate à lavagem de dinheiro. E o combate ao financiamento do terrorismo, que têm um sistema global de proibição? Existe uma preocupação internacional a respeito desse combate. Se hoje, no Brasil, tornarem

atípico estupro, furto, roubo, vai haver uma comoção, órgãos internacionais falando, mas ninguém vai punir o Brasil. Mas deixem de considerar típico no Brasil a lavagem de capitais para ver o que acontece.

Por que é importante a participação dos senhores?

O combate à lavagem de dinheiro surgiu da seguinte percepção. Para se alcançar os grandes responsáveis por determinada organização criminosa, não há como ir ao fato criminoso em si. O chefe do tráfico não vai estar vendendo droga nem conversando com o distribuidor. Ele não vai estar plantando, ele vai estar longe. Ele só conversa com pessoas nas quais ele tem estrita confiança.

Por conta disso houve a percepção de que a investigação teria que deixar de lado a preocupação com o fato. Quando se investiga um crime se quer reestabelecer a verdade naquele momento que o crime aconteceu. Para a lavagem de dinheiro não funciona assim. Para atingir o topo da cadeia nós temos que pensar naquilo que podemos ligar às pessoas no topo do crime, ou seja, nos benefícios econômicos. *Follow the money* é o termo internacionalmente reconhecido para isso porque, embora a pessoa não seja aquela que está próxima ao ilícito, evidentemente ela é a principal beneficiária do ilícito. É ela que vai comprar a joia e o jatinho, é ela que vai ter uma mansão.

Como descobrir isso? Não há um crime, nós vamos seguir o patrimônio de alguém que nem sabemos se cometeu algum crime antes. No mundo inteiro esse é o padrão. Seleciona-se, obriga-se, pega-se determinadas atividades privadas que realizam operações, compra e venda de bens e outras operações, eminentemente relacionadas ou que podem ser utilizadas para a lavagem de capitais. Então se obriga essas pessoas, eminentemente pessoas privadas, a encaminhar determinadas comunicações a uma unidade central de inteligência – no Brasil ex-COAF, atual Unidade de Inteligência Financeira. A grande maioria das comunicações vai ficar só no banco de dados delas. Mas em determinado momento um CPF cruzou algumas comunicações mais graves, vai bater um sinal de alerta, vai haver uma investigação e o encaminhamento para o Ministério Público. Aí sim nós começamos uma investigação de trás para a frente, a partir dos benefícios econômicos, tentando estabelecer a cadeia para trás.

Se vocês realizarem um saque em espécie acima

de R\$ 50 mil, por exemplo, o banco é obrigado a fazer uma comunicação para a Unidade de Inteligência Financeira. Vocês podem sacar mais de R\$ 50 mil em dinheiro? Evidentemente que podem. Mas esse é um ato que está muito relacionado à lavagem de dinheiro. Embora seja um ato lícito, o banco tem que fazer a comunicação.

Outro exemplo. Se alguém comprar mais que R\$ 30 mil em joias em menos de três meses, a loja tem que fazer um comunicado para a Unidade de Inteligência Financeira. Eu posso comprar joias acima de R\$ 30 mil? Sim, é uma atividade lícita. Mas a joia é utilizada para lavagem de dinheiro, como no caso do Sérgio Cabral.

Leiloeiros de obra de arte devem comunicar uma compra acima de R\$ 10 mil. Se alguém ganhar a segunda vez na loteria, a lotérica tem que fazer uma comunicação de alerta. O caso clássico citado é da época dos “anões do orçamento”. João Alves ganhou mais de 50 vezes na loteria em menos de seis meses.

O comércio de bens imóveis é utilizado para lavagem de dinheiro? Evidentemente que sim. É um dos casos mais clássicos de lavagem de dinheiro. Quem no país é a instituição mais qualificada para fazer esse tipo de comunicação? Os senhores e os tabeliães. Até agora vocês estavam completamente alijados desse processo, embora a lavagem de dinheiro seja feita muito pelo comércio de imóveis.

Desde 1999 essa comunicação é feita por corretores imobiliários. Vejam a ignorância do sistema aqui. De um lado temos particulares, com interesses eminentemente privados, fiscalizados por um órgão de classe sem regras rígidas de guarda e escrituração de documentos. De outro lado temos os notários e registradores, que têm uma atividade privada, mas que desenvolvem uma função pública, que se fundamentam na cautela e na legalidade, são rigidamente fiscalizados pelo Poder Judiciário, com regras rígidas de guarda de informações, documentos e escrituração. Eu fiz a comparação com corretores imobiliários, mas poderia ser com comerciantes de joias, transportadores de valores, leiloeiros.

Então, essa é a resposta para “por que nós?” Primeiro, porque é uma imposição internacional; segundo, porque vocês são a melhor atividade junto com notários para realizar as comunicações envolvendo comércio de bens imóveis.



Rafael Brum Miron

2. Tipologias

Tipologia é uma técnica, modelo, estrutura, mecanismos usados para lavar dinheiro. Eu fiz uma pesquisa sobre as principais tipologias envolvendo cartórios. Basicamente são duas: compra e venda de bens, principalmente bens imóveis; e utilização de terceiros para titularidade patrimonial (laranjas, *offshores*).

Eu selecionei três casos mais importantes que podem cruzar com a atividade dos senhores:

a) Compra de bem formalmente subvalorizado.

Esse é o caso mais clássico. A pessoa compra um bem por R\$ 1 milhão, registra por R\$ 500 mil. O vendedor vai ter economia do tributo do ganho de capital, então ele não precisa estar envolvido no crime de lavagem de dinheiro, embora esteja sonogando tributo. A pessoa está gastando R\$ 500 mil e não declarando. Depois ela revende pelo valor real e vai pagar só o ganho de capital de 15%. É barato lavar dinheiro assim.

b) Compra de bem supervalorizado.

Aqui o sistema é diferente. A lavagem está entre o valor real e o valor da venda. Na compra de bem supervalorizado as duas partes do negócio têm que estar

envolvidas no esquema, porque o comprador vai ter que pagar mais por um bem. Só vai pagar mais por um bem quem está envolvido no esquema criminoso.

Isso pode ser usado para corrupção também, eu até selecionei um suposto caso do ex-senador Aécio Neves. Segundo a delação da JBS – os dados que eu coletei são da imprensa – o senador teria pedido de duas formas distintos benefícios por meio de imóveis. A mãe dele teria um imóvel em São Conrado, que ele pediu para que os executivos da JBS comprassem por R\$ 40 milhões. Ele admitiu que pediu, mas não que era propina. E o imóvel foi avaliado entre R\$ 15 e R\$ 20 milhões. O que teríamos aqui supostamente? Um pagamento de propina e ao mesmo tempo a lavagem de dinheiro, porque se transforma um recurso ilícito em um ganho na venda de determinado patrimônio.

Da mesma delação surgiu outro suposto caso envolvendo imóvel também. É um caso interessante em razão do sinal de alerta que tem. O pessoal da JBS teria comprado um imóvel em Belo Horizonte por R\$ 17 milhões, um imóvel de pessoas relacionadas ao ex-senador. Esse imóvel valia muito menos, estava com

inúmeras dívidas trabalhistas. Eles não tinham nada para fazer com o imóvel e botaram à venda na sequência. Ressalto para vocês, esse é um suposto caso, mas eu uso porque o exemplo é muito bom. Ou seja, se aproveita um determinado ato envolvendo um imóvel para ganhar recurso ilícito e ainda lavar esse recurso.

c) Compra de imóveis por *offshore*.

Todas as grandes operações têm esse tipo.

O que é *offshore*? *Off the shore*, além da costa. São empresas que se situam em paraísos fiscais, mas que atuam somente fora dos paraísos fiscais. Por que elas se situam em paraísos fiscais? Porque têm tributação favorecida, em primeiro lugar; segundo, porque têm regras absolutas de anonimato, sigilo fiscal, sigilo bancário e de composição societária. Eu tive casos de tipos diferentes de empresas nas quais é absolutamente impossível saber quem é o beneficiário final dessa empresa.

O que acontece? A pessoa, no Brasil, vende um bem para ela mesma por conta da sua *offshore*, mas ninguém vai saber disso. E esse bem ainda é vendido com superfaturamento. Aqui há dois benefícios numa jogada só, porque se vende o bem de forma superfaturada, lavando aquele dinheiro, e ainda se consegue internalizar o recurso obtido de forma ilícita.

Esses são os três principais casos que precisam chamar a atenção dos senhores.

3. Comunicações à Unidade de Inteligência Financeira

Art. 15 Havendo indícios da prática de crime de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, ou de atividades a eles relacionadas, conforme critérios estabelecidos neste capítulo, será efetuada comunicação à Unidade de Inteligência Financeira – UIF no dia útil seguinte à prática do ato notarial ou registral.

Eu gostaria de insistir no título aqui: comunicações à Unidade de Inteligência Financeira. Por quê? Porque são comunicações à Unidade de Inteligência Financeira e não a nenhuma central. Vocês não farão comunicações às centrais, vocês farão cadastro dentro do sistema do COAF e dentro do sistema do COAF vocês farão comunicações dessas operações ao COAF.

Então a comunicação vai ser diretamente à Unidade de Inteligência Financeira.

Nós temos dois tipos de comunicação. A respeito das comunicações é importante destacar que esse é o fundamento da participação de vocês. Vocês vão ter outras obrigações secundárias, mas tudo só existe por conta dessas comunicações. São essas comunicações que alimentam a Unidade de Inteligência Financeira e que vão fazer parte do banco de dados, podendo então combater a lavagem de capitais.

Quais são os tipos de comunicações?

a) Comunicações obrigatórias (art. 25).

O que são? São aquelas comunicações que vocês não têm nenhuma margem interpretativa de possibilidade de não comunicar. Aconteceu o suporte fático previsto na norma, vocês são obrigados a realizar aquela comunicação, independentemente de qualquer análise subjetiva.

b) Comunicações de operações suspeitas.

Elas estão em dois dispositivos diferentes. Elas estão no art. 20, que é genérico, porque vale para todas as atividades. Há itens ali que não têm nada a ver com vocês, mas foi uma escolha do regulador buscar colocar um dispositivo genérico. E ainda tem o art. 26, que é específico para os senhores.

O art. 26 é sobre comunicação de operação suspeita. Trata-se de uma comunicação que depende da análise subjetiva de vocês e que tem diversos itens. Aconteceu um determinado item, vocês têm que comunicar? Não, vocês só têm que comunicar se analisarem e acharem que aquilo pode ser um item realmente importante.

Há um caso ali de atos realizados por procuração. Todos os atos realizados por procuração devem ser comunicados? Não, é só um indicativo para vocês terem maior preocupação com atos realizados por procuração.

Uma questão interessante. Se pudessem escolher, vocês gostariam de fazer comunicação obrigatória ou suspeita? A objetiva ou a subjetiva? Objetiva, evidentemente, porque é muito melhor não se ter responsabilidade daquilo que não se conhece. Só que a comunicação objetiva tem importância muito menor para a Unidade de Inteligência Financeira. Ela fica mais no banco de dados. Já a subjetiva, que vocês dão o juízo de valor de vocês, tem relevância muito maior.

Provimento CNJ 88, art. 25.

Art. 25 O oficial de registro de imóveis, ou seu oficial de cumprimento, comunicará obrigatoriamente à Unidade de Inteligência Financeira – UIF, independentemente de análise ou de qualquer outra consideração, a ocorrência das seguintes situações:

- I** - registro de transmissões sucessivas do mesmo bem, em período não superior a 6 (seis) meses, se a diferença entre os valores declarados for superior a 50%;
- II** - registro de título no qual constem diferenças entre o valor da avaliação fiscal do bem e o valor declarado, ou entre o valor patrimonial e o valor declarado (superior ou inferior), superiores a 100%;
- III** - registro de documento ou título em que conste declaração das partes de que foi realizado pagamento em espécie ou título de crédito ao portador de valores igual ou superior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

São somente três incisos.

O que se busca identificar no inc. I? Aquele ganho de capital em curto espaço de tempo. A minha esposa fez uma pesquisa para eu trazer dados mais concretos. Nós buscamos identificar, em três meses, quantos atos existiriam no cartório de que ela é titular para gerar essa comunicação obrigatória. Trata-se de um cartório de Londrina, padrão médio-alto, com 130 mil matrículas e 80 protocolos-dia. Em um cartório desse porte identificamos em três meses, no inciso I, apenas oito casos.

No inc. II começamos a ter problema: “registro de título no qual constem diferenças entre o valor da avaliação fiscal do bem e o valor declarado, ou entre o valor patrimonial e o valor declarado (superior ou inferior), superiores a 100%”. Aqui se buscou um referencial para saber qual é o valor de mercado. Nós não temos um referencial real, mas o valor de avaliação fiscal é o dado objetivo com o qual contamos.

Por que eu disse que aqui nós começamos a enfrentar problema? Porque nesses mesmos três meses identificamos nove casos. Um deles efetivamente teria relevância para o combate à lavagem de dinheiro. Mas os outros oito casos não. Havia uma diferença grande entre avaliação do bem e valor da negociação. O bem tinha sido vendido por R\$ 50 mil e o valor da avaliação era de R\$ 500 mil. Mas o vendedor era comerciante de imóveis, construtoras. Então muito provavelmente esses oito casos foram contratos feitos muito tempo

atrás. É isso, a norma enfrenta dificuldades. Com o tempo vamos nos adequando, a norma vai ser modificada, mas essa é uma dificuldade que vocês vão sentir. Evidentemente que não é por isso que vocês não vão comunicar, porque é obrigação de vocês comunicar esse tipo de situação.

No inc. III outro problema: “registro de documento ou título em que conste declaração das partes de que foi realizado pagamento em espécie ou título de crédito ao portador de valores igual ou superior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).”

Esse é o caso mais clássico de comunicação obrigatória em uma Unidade de Inteligência Financeira: operações de dinheiro em espécie. Aliás, é o único caso que o COAF queria que fosse comunicação obrigatória. Aqui ia dar mais trabalho porque seria preciso olhar escritura por escritura, então eu pedi um mês só. A lista seria de 71 comunicações em um mês. Havia algo errado, eu pedi então os termos das escrituras para ver como concluíram que é em espécie o título de crédito. Os 71 atos eram assim: “Preços certos e ajustados pagos neste ato em moeda corrente nacional”. Moeda corrente nacional é em espécie. “Confessam e declaram haver recebido neste ato em moeda corrente nacional”. Ou “à vista neste ato em boa e corrente moeda”.

A literalidade da redação é “dinheiro em espécie”. Mas vocês acreditam que algum ato desses era em dinheiro em espécie? O problema é que vem da escritura um modelo-padrão que ficou.

Comunicações de operações suspeitas

Essas comunicações dão margem interpretativa. Os termos ali dão margem interpretativa aos senhores.

Basicamente, a preocupação deve se dar em relação aos bens com preços irrealistas; atos realizados por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras; atos atípicos, estranhos ou incomuns; e pessoas expostas politicamente.

Não consta como indicativo de operação suspeita, mas uma questão no art. 16 é a preocupação com pessoas politicamente expostas, pessoas que estão em cargos de poder na sociedade. O dispositivo diz:

Art. 16 Será dedicada especial atenção à operação ou propostas de operação envolvendo pessoa exposta politicamente, bem como com seus familiares, es-

treitos colaboradores ou pessoas jurídicas de que participem.

Esse é um item que também merece atenção.

Eu selecionei alguns dispositivos que são mais elucidativos, ou meramente indicativos.

Art. 20 Sem prejuízo dos indicativos específicos de cada uma das atividades previstas nos capítulos seguintes, podem configurar indícios da ocorrência de crimes de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, ou com ele relacionar-se:

- I** – a operação que aparente não resultar de atividades ou negócios usuais do cliente ou do seu ramo de negócio;
- III** – a operação incompatível com o patrimônio ou com a capacidade econômico financeira do cliente;
- VI** – as operações envolvendo países ou dependências considerados pela RFB de tributação favorecida e/ou regime fiscal privilegiado, conforme lista pública;
- X** – a operação injustificadamente complexa ou com custos mais elevados, que visem dificultar o rastreamento dos recursos ou a identificação do seu real objetivo;
- XI** – a operação fictícia ou com indícios de valores incompatíveis com os de mercado;
- XII** – a operação com cláusulas que estabeleçam condições incompatíveis com as praticadas no mercado;
- XV** – a operação que indique substancial ganho de capital em um curto período de tempo;
- XVI** – operação que envolva a expedição ou utilização de instrumento de procuração que outorgue poderes de administração, de gerência dos negócios, ou de movimentação de conta corrente vinculada de empresário individual, sociedade empresária ou cooperativa;

O exemplo para o inc. I poderia ser uma cláusula de juros além do legalmente permitido, não envolvendo instituições financeiras, garantindo com AF.

O inc. III é interessante: “a operação incompatível com o patrimônio ou com a capacidade econômico financeira do cliente”. Como saber a capacidade econômica do cliente? Não é preciso fazer diligência, mas vocês têm a liberdade sim de desconfiar de certos dados. Por exemplo, num registro menor a pessoa aparenta não ter patrimônio; ou pela profissão vocês notam que

a pessoa não tem patrimônio; ou é uma pessoa jurídica com capital social muito pequeno adquirindo um bem muito valioso. A norma autoriza percepções subjetivas embora elas não estejam no documento e ninguém obrigue vocês a fazer diligência para isso, que fique bem claro. Esse dispositivo é mais fácil para o tabelionato de notas, mas também é importante para os registradores.

Outra questão “as operações envolvendo países ou dependências considerados pela RFB de tributação favorecida e/ou regime fiscal privilegiado, conforme lista pública” (inc. VI). Existe uma lista oficial da Receita com os países que são paraísos fiscais e com os quais vocês precisam ter cuidado em eventual ato relacionado a isso. Teremos que fazer comunicação de todos os atos relacionados a pessoas jurídicas situadas em paraísos fiscais? Não. É simplesmente um indicativo a ser considerado dentre outros.

O inc. X fala da operação injustificadamente complexa, como por exemplo, as operações com pessoas interpostas.

O inc. XI também é interessante: “a operação fictícia ou com indícios de valores incompatíveis com os de mercado”. Como saber se o valor é incompatível com o mercado? O art. 25 já determina comunicação obrigatória para operação incompatível com o mercado. No entanto, há determinadas situações que não vão se enquadrar nos casos do art. 25, mas vocês podem ter conhecimento do mercado imobiliário local e saber que aquele bem está sendo vendido por um preço completamente diferente do valor real. Vocês fazem a comunicação.

É importante dizer que vocês não estão fazendo comunicação de crime, não estão denunciando ninguém por crime. Vocês estão fazendo apenas uma comunicação como aquela que o banco faz. Não se sintam responsáveis por análise de crime, isso não é função de vocês. O que vocês estão analisando é um ato atípico, diferente dentro da especialidade de vocês. Quem tem função de analisar crime somos nós.

Para “a operação com cláusulas que estabeleçam condições incompatíveis com as praticadas no mercado” (inc. XII) pensamos no caso da retrovenda, como exemplo.

O último caso (inc. XVI) é de procuração, que eu já mencionei.

Comunicações subjetivas (Art. 26): específicas para notários e registradores

Art. 26 Podem configurar indícios da ocorrência dos crimes de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, ou com eles relacionar-se, além das hipóteses previstas no art. 20:

- I** – doações de bens imóveis ou direitos reais sobre bens imóveis para terceiros sem vínculo familiar aparente com o doador, referente a bem imóvel que tenha valor venal atribuído pelo município igual ou superior a R\$100.000,00 (cem mil reais);
- II** – concessão de empréstimos hipotecários ou com alienação fiduciária entre particulares;
- III** – registro de negócios celebrados por sociedades que tenham sido dissolvidas e tenham regressado à atividade;
- IV** – registro de aquisição de imóveis por fundações e associações, quando as características do negócio não se coadunem com as finalidades prosseguidas por aquelas pessoas jurídicas.

Doações de bens acima de R\$ 100 mil quando não existe nenhum vínculo familiar com o doador; concessões de empréstimos hipotecários com alienações fiduciárias entre particulares; etc.

Destacamos, ainda, três pontos sobre comunicações à Unidade de Inteligência Financeira – UIF:

- a)** Não se trata de comunicação de um crime, mas de um ato atípico, geralmente lícito.
- b)** Sigilo da comunicação; informação de inteligência. As comunicações que vocês fazem são sigilosas, são informações de inteligência. Se eu desejar utilizar aquela informação numa investigação no futuro, eu vou confirmá-la oficialmente com os senhores.
- c)** Isenção de responsabilidade por comunicações feitas de boa-fé. Vocês não correm risco nenhum de ser responsabilizados pela informação. Aliás, essa é uma das bases internacionais do sistema. Não há como pedir para que particular contribua com o sistema, se não se garantir a esse particular a proteção para que ele não venha a ser punido por conta disso. O dispositivo 39 trata disso.

Art. 39. As comunicações de boa-fé, feitas na forma prevista no art. 11 da Lei nº 9.613, de 03 de março

de 1998, não acarretarão responsabilidade civil, administrativa ou penal.

Importância do combate à LD no setor imobiliário

Eu quero concluir com uma frase do estudo do GAFI sobre os danos da lavagem de dinheiro no setor imobiliário.

O combate à lavagem de dinheiro agrega valor a isso porque vocês protegem o justo valor daquela propriedade. Sempre que há um valor agregado proveniente de uma verba ilícita, o valor do bem vai estar acima do valor real. Diz o GAFI:

“Como a compra ou venda de uma propriedade é uma das maiores transações financeiras que uma família ou um indivíduo podem realizar, as mudanças nos preços dos imóveis impactam substancialmente as informações consideradas pelos potenciais compradores e vendedores de propriedades. Flutuações nos preços das propriedades influenciam as decisões sobre onde viver e onde trabalhar, além de afetar o patrimônio líquido do comprador. Além disso, na medida em que os valores das propriedades influenciam as rendas, o efeito se manifesta na distribuição de riqueza entre proprietários e inquilinos. Por isso, os preços das propriedades influenciam significativamente a indústria da construção civil e, em conjunto, esses fatores sugerem que as referidas flutuações podem afetar a atividade econômica, a estabilidade de preços, a oferta e a demanda agregadas, além da distribuição de renda e as decisões tomadas pelas famílias.”

(GAFI. Money laundering & terrorist financing through the real estate sector. 2007, p. 05)

Está aí a importância. Acredito ter respondido novamente à indagação inicial: “por que nós?”.

A participação do Registro de Imóveis no combate à lavagem de dinheiro – COAF/UIF

LUCIANO DIAS BICALHO CAMARGOS

Oficial de Registro de Imóveis de Vespasiano (MG). Mestre e Doutor em Direito Tributário pela UFMG. Conselheiro Fiscal do CORI-MG. Vice-Presidente (MG) do IRIB

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP – HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA – 12 A 14.11.2019



A evolução histórica da questão da lavagem de dinheiro mostra que o tema não é novidade no mundo, mas tem enorme importância internacional tanto econômica quanto política.

Eu quero agradecer esta oportunidade de participar da Comissão de Pensamento Registral. Participando da Comissão de Pensamento Registral, participamos do processo que foi desenvolvido pela Corregedoria do CNJ na elaboração do Provimento nº 88/2019.

Eu confesso que ao estudar profundamente o tema da lavagem de dinheiro eu pude verificar que os conhecimentos que recebemos na academia ou na nossa atuação profissional são absolutamente insuficientes.

A nossa participação na elaboração desse provimento foi de suma importância porque permitiu que trouxéssemos ao IRIB, e a várias entidades representativas da classe, uma visão do que é a norma e de como ela pode ser implementada de fato.

Nesta apresentação, eu pretendo demonstrar uma pequena evolução histórica da questão da lavagem de dinheiro para que tenhamos consciência clara de que isso não é novidade no mundo. Trata-se de um tema muito estudado e de enorme importância internacional, tanto econômica quanto política.

Sistema global de prevenção e combate à lavagem de dinheiro

Várias convenções internacionais vêm consolidando

a questão da lavagem de dinheiro e da participação do financiamento ao terrorismo, que é um tema que importa sumamente a várias potências internacionais e, portanto, a grande parte do mundo. Não é algo novo, é um sistema mundial implementado paulatinamente, e bem desenvolvido, ao qual nós seremos integrados.

A Convenção de Viena contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas é de 1988.

A Convenção de Palermo – Convenção das Nações Unidas contra a Delinquência Organizada Internacional – foi realizada no ano 2000.

Em 2003, tivemos a Convenção de Mérida – Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Determinadas críticas devem ser afastadas. De nada adianta questionarmos se existem aspectos subjetivos a serem analisados ou se essa análise subjetiva não deveria estar na norma. Na verdade as comunicações suspeitas já são inerentes ao sistema, elas estão em todas as normas do mundo, estão nas convenções. Então temos que verificar como analisar isso de forma segura e comunicar de forma segura.

Um dos órgãos importantes para nós é o nosso antigo COAF, agora denominado Unidade de Inteligência Financeira.

Unidade de Inteligência Financeira – UIF – é o

“departamento de inteligência financeira que sirva de centro nacional de recompilação, análise e difusão de informação sobre possíveis atividades de lavagem de dinheiro”.

Não é uma novidade. O COAF não foi uma criação brasileira ou uma iniciativa brasileira, mas decorre da implementação de diretivas internacionais que determinam como devem agir os governos em relação ao combate à lavagem de capitais.

Geralmente, essas orientações são oriundas de dois órgãos básicos: da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e do Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento ao Terrorismo (GAFI), vinculado às Nações Unidas. Trata-se de um órgão supranacional que edita diretivas que devem ser incorporadas pelos países participantes na sua legislação interna.

O GAFI tem várias recomendações que foram adotadas pelos países-membros (1996, 2003 e 2012).

É interessante notar que desde 2003 o GAFI já recomendava que nós, registradores, estivéssemos incorporados àquelas que eles denominam de atividades ou profissões não financeiras designadas (APNFD), como, por exemplo, o vendedor de joias e o corretor de imóveis. Qualquer atividade não vinculada aos bancos também poderá ter essa responsabilidade de prestar informações, que é o nosso caso. Daí a participação do notariado como ente obrigado a prestar informações, uma vez que a nossa lei e as recomendações são de que os órgãos de registro participem dessas comunicações.

A inserção do Brasil no sistema global antilavagem

A Lei 9.613/1998 criou o COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras. Recentemente ela foi alterada pela Medida Provisória 893/2019, que criou a UIF – Unidade de Inteligência Financeira, vinculada ao Banco Central.

Nós temos outras leis esparsas que tratam de temas similares, como a Lei Complementar 105/2001, que trouxe as regras de acesso a dados financeiros.

Em 2003 foram criadas a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) e as Varas Especializadas em Lavagem de Dinheiro – Conselho da Justiça Federal.

Algumas alterações na legislação são interessantes. Até 2012, a configuração de um crime de lavagem de dinheiro pressupunha a existência de um crime antecedente (Lei 9.613/1998). Hoje o crime de lavagem de dinheiro é autônomo, a existência de determinadas situações que demonstram a existência de um possível ilícito com essa tipicidade não demanda mais a existência de um crime antecedente (Lei 12.683/2012). Ou seja, não é preciso vender drogas para depois usar o dinheiro para que se configure o crime de lavagem.

Também foi em 2012 que a lei brasileira incorporou a participação dos registradores no rol de pessoas ou profissões não financeiras obrigadas a prestar informações (Lei 12.683).

Desde 2012, nós já deveríamos participar desse esforço de prestação de informações, o que não aconteceu por ausência absoluta de regulamentação.

Lei 12.683/2012

Art. 9º - Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas físicas e jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não: (...)

XIII - as juntas comerciais e os registros públicos;

As “*obrigações referidas nos artigos 10 e 11*” dizem respeito à obrigação de prestação de informações para o combate à lavagem de capitais.

O registrador imobiliário e sua participação no sistema antilavagem

De onde surgiu então essa questão de regulamentação da lei federal que nos incluiu como entidade prestadora de informação?

Um pedido de providências do COAF, de 2016, tramitou no CNJ e tratou do tema (Processo PP nº 0006712-74.2016.2.00.0000). Desde 2006, já havia um pedido de providências do COAF solicitando que esse tema fosse regulamentado.

É interessante ressaltar que em 2017 houve uma solicitação do CNJ para que o IRIB indicasse participantes para uma comissão que seria criada para discutir o tema. O IRIB assim o fez, mas não houve evolução. Esse trâmite foi retomado em 2019 de forma muito



Luciano Dias Bicalho Camargos

importante. Nós fomos indicados pelo IRIB para participar de uma reunião no CNJ e foi apresentada uma minuta de provimento. A minuta seguia os padrões internacionais e nós tivemos 48 horas para discutir e opinar sobre o texto.

Na CPRI, nós trabalhamos profundamente porque o texto inicial da minuta era muito ruim. Quem viu a minuta inicial sabe que seria impossível cumprir aquelas regras, pois não levava em consideração a realidade jurídica e registral brasileira.

Para nossa satisfação, por uma intermediação do IRIB, do Ministério Público, da Anoreg e de várias entidades houve um pedido por parte do Ministério Público Federal de que essa elaboração fosse incluída como uma ação da ENCCLA, que é a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.

A ENCCLA é uma entidade vinculada ao Ministério da Justiça que congrega vários órgãos da Administração Pública Federal e do Poder Judiciário e que se reúne para discutir determinados temas e elaborar determinadas normas que possam impactar na questão da lavagem de dinheiro.

Por iniciativa do Juiz Auxiliar da Corregedoria do CNJ, Dr. Jorsenildo Dourado do Nascimento, que en-

tendeu que havia necessidade de aprimorar a proposta de normativa, nós tivemos a possibilidade de uma participação efetiva das entidades representativas dos notários e registradores.

Todas as entidades participaram de forma efetiva, e além, claro, do IRIB, em especial o Colégio Notarial do Brasil, que teve uma participação altamente significativa. Muitas coisas que vieram a aprimorar a norma foram sugeridas pelo Colégio Notarial.

Como eu disse, nós fomos incluídos na Ação 12 da ENCCLA, com a participação de vários órgãos como CNJ, Ministério Público, Ministério da Justiça, CGU, Receita Federal, etc. Mas a participação se centrou mais no Ministério Público Federal, nas entidades de classe, no próprio COAF – ainda COAF à época –, e na Receita Federal. Houve uma participação muito grande das entidades e, claro, do CNJ.

Provimento 88 – conceitos básicos – aplicação

Não é possível esgotar todos os aspectos do provimento em uma exposição como esta, mesmo porque a leitura do provimento demanda a compreensão do sistema de lavagem de dinheiro.

Vamos dar um exemplo. Essa dicotomia entre operações de informação obrigatória e operações suspeitas é da essência do sistema. Se não houver essa compreensão, é possível confundir uma operação que está classificada na norma como suspeita com uma operação de comunicação obrigatória. Foi o que se viu circulando em um *checklist* muito bem elaborado por um colega, mas que incluía operações suspeitas como operações de comunicação obrigatória. É preciso compreender o sistema para poder compreender a norma, porque ela sozinha não será totalmente elucidativa.

O provimento se aplica aos tabeliães de notas; aos oficiais tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos; aos tabeliães de protesto de títulos; aos oficiais de registro de imóveis; e aos oficiais de registro de títulos e documentos e civil de pessoas jurídicas. E ele atinge aquele que chamamos de cliente.

Nós, do Registro de Imóveis, sabemos que uma das maiores discussões teóricas doutrinárias diz respeito a “quem é o interessado?”, “quem é o representante?”, “quem é o cliente?”. Então a norma teve o cuidado de dizer que para nós, no âmbito dessa norma, o que importa é o cliente, e o cliente é o titular de direitos sujeitos a registro.

Em relação ao Provimento 88, eu acho que nós devemos abraçá-lo como um indicativo da importância da nossa atividade. Essa norma demonstra o reconhecimento, por parte do Poder Judiciário e por parte da Administração Pública Federal, de que nós temos competência e capacidade de prestar essas informações. E nós temos que estar à altura disso para demonstrar à sociedade nossa importância para além dessas informações de lavagem do dinheiro. Eu vejo isso como uma oportunidade, por maiores que sejam as dificuldades e os desafios.

Vejam o artigo 5º:

Art. 5º Os notários e registradores devem avaliar a existência de suspeição nas operações ou propostas de operações de seus clientes, dispensando especial atenção àquelas incomuns ou que, por suas características, no que se refere a partes envolvidas, valores, forma de realização, finalidade, complexidade, instrumentos utilizados ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar indícios dos crimes de lavagem de dinheiro ou de financiamento

ao terrorismo, ou com eles relacionar-se.

Esse é um artigo genérico, porque depois ele é esmiuçado. Na nossa primeira redação, basicamente, esse era o critério que teríamos que seguir. Era algo assim: “Pareceu esquisito? Comunica”. É algo impossível de ser cumprido. Como eu disse, implicaria que nós fizéssemos praticamente a comunicação de 50%, 60% dos negócios que tramitassem perante as nossas serventias.

Então veio a redação final e criou uma série de obrigações, que vão muito além da mera prestação de informações. Nós teremos que nos capacitar, bem como capacitar os nossos funcionários e os nossos operadores. Nós teremos que criar uma nova figura no cartório, a figura do oficial de cumprimento.

Esse oficial de cumprimento será a pessoa que terá a responsabilidade legal, solidariamente com o oficial, de prestar as informações ao COAF. Pode ser o próprio oficial, mas ele teria mais essa atribuição. Esse oficial de cumprimento vai ter que providenciar treinamentos, capacitação, tabulações, formas de *checklist* que possam possibilitar aos funcionários uma real análise do que está acontecendo e da existência ou não de uma operação suspeita ou de uma operação cuja comunicação tenha que ser obrigatória.

Houve a criação de novas obrigações para além da mera prestação de informações. Nós seremos praticamente obrigados a criar um setor de *compliance* dentro do cartório por meio do oficial de cumprimento, que poderá ser o próprio oficial. Realmente é um pouco assustador, mas é um desafio a ser enfrentado.

Nós vamos ter que elaborar manuais e rotinas internas. Nós poderemos ser fiscalizados por isso.

Além disso, foi criado o que chamamos de cadastro de clientes (art. 9º).

Art. 9º As pessoas de que trata o art. 2º manterão cadastro dos envolvidos nos atos notariais protocolares e de registro com conteúdo econômico, inclusive por representantes e procuradores:

Nós teremos que criar um cadastro a mais no cartório. Houve uma proposta do IRIB e ela foi recorrentemente apresentada no sentido de que pudéssemos utilizar o indicador pessoal como nosso cadastro de clientes. Bastaria adaptá-lo com mais informações, mas

não conseguimos que essa proposta tivesse ressonância junto ao CNJ, infelizmente ela não foi acatada. Mas nada impede que do ponto de vista tecnológico façamos uma interlocução entre o que temos e o que precisamos complementar.

Por que esse cadastro é tão difícil? Porque está na norma que ao praticarmos o ato o cadastro tem que estar atualizado, e tem que constar no ato a data de atualização do cadastro. Nós sugerimos que não é preciso constar a data de atualização no ato, mas também não logramos êxito.

De qualquer forma, talvez o único cadastro para o qual possamos utilizar as estruturas das centrais, ou de uma central nacional, é o Cadastro Único de Beneficiários Finais. É como se nós tivéssemos um cadastro de clientes nacional para dispensar que se mantivesse, internamente, um cadastro de clientes na serventia. Eu penso que isso é salutar, é importante, mas é uma coisa a médio e a longo prazo.

Art. 11. Os notários e registradores poderão utilizar o Cadastro Único de Beneficiários Finais – CBF criado e mantido por suas entidades associativas representativas que, necessariamente, deverá conter os dados previstos no art. 9º, sujeito à fiscalização da Corregedoria Nacional de Justiça.

§1º O Cadastro Único de Beneficiários Finais – CBF conterá o índice único das pessoas naturais que, em última instância, de forma direta ou indireta, possua, controle ou influência significativa nas entidades que pratiquem ou possam praticar atos ou negócios jurídicos nos quais intervenham os notários e registradores.

Além disso, nós temos que criar também um registro eletrônico das operações que praticamos. A maioria dos colegas já utiliza sistemas informatizados de escrituração, mas nem todos o fazem por meio de dados variáveis e devidamente tabulados. Então há mais essa exigência de que ao fazermos os atos de registro nós tenhamos uma série de informações, que não necessariamente irão para o registro, e também não são informações que teremos disponíveis. O desafio do tabelionato certamente será maior do que o dos registradores, porque nós receberemos o título pronto e acabado. Mas o registro eletrônico é obrigatório para todos (art. 13).

Operação suspeita e operação de comunicação obrigatória

Art. 15. Havendo indícios da prática de crime de lavagem de dinheiro ou de financiamento ao terrorismo, ou de atividades a eles relacionadas, conforme critérios estabelecidos neste capítulo, será efetuada comunicação à Unidade de Inteligência Financeira – UIF no dia útil seguinte à prática do ato notarial e registral.

Parágrafo único: A comunicação será efetuada em meio eletrônico no *site* da Unidade de Inteligência Financeira – UIF, por intermédio do *link* siscoaf.fazenda.gov.br/siscoaf-internet, ou posteriores atualizações, garantido o sigilo das informações fornecidas.

O importante é distinguirmos o que é uma operação suspeita e o que é uma operação de comunicação obrigatória.

Nós temos nos arts. 20 e 26 as operações suspeitas; no art. 25, as de comunicação obrigatória.

Nas operações dos arts. 20 e 26, nós teremos que fazer um juízo de valor, um juízo de convencimento, que redundará ou não em comunicação ao COAF. E aí vem uma das sutilezas da norma que talvez possa implicar uma conduta inadequada nossa. A norma – tanto a lei federal quanto o Provimento 88 – estabelece que nós não temos responsabilidade civil, penal e administrativa por prestar informações equivocadas. Mas não está dito que nós também não teremos responsabilidade civil, penal e administrativa se esquecermos de prestar alguma informação. Então, eu creio que, num primeiro momento, nós teremos que evitar o raciocínio “*na dúvida, informo*” porque não é esse o objetivo do sistema e nem o nosso objetivo enquanto registradores de imóveis. Eu sei que isso vai ser um grande desafio porque, na dúvida, nós costumamos sempre adotar a postura mais segura. Mas ao longo dos próximos anos, nós vamos voltar a esse tema para que possamos firmar uma convicção do que é importante, do que é realmente suspeito.

No art. 25, de comunicações obrigatórias, algumas das normas que ali estão foram propostas do IRIB, nasceram da CPRI, nasceram de colegas que estudam profundamente o tema. Infelizmente, nós também não



Luciano Dias Bicalho Camargos, Jordan Fabrício Martins, Filipe Andrade Lima e Rafael Brum Miron.

conseguimos, em algumas situações, aprovar redações que nos pareciam mais claras. Um exemplo disso é o inc. II do art. 25:

Art. 25 O oficial de registro de imóveis, ou seu oficial de cumprimento, comunicará obrigatoriamente à Unidade de Inteligência Financeira – UIF, independentemente de análise ou de qualquer outra consideração, a ocorrência das seguintes situações: (...)

II - registro de título no qual constem diferenças entre o valor da avaliação fiscal do bem e o valor declarado, ou entre o valor patrimonial e o valor declarado (superior ou inferior), superiores a 100%;

O que a norma quis dizer? Se o valor declarado foi R\$ 50 mil e o bem imóvel foi vendido por R\$ 150 mil, está errado, tem que comunicar. Se o bem vale R\$ 150 mil e foi vendido por R\$ 50 mil, também tem que comunicar.

Essa redação realmente não ficou muito boa. Vai gerar muitas indagações. Por exemplo, qual o conceito de valor patrimonial? Na doutrina contábil há uns quinze conceitos diferentes de valor patrimonial. Pode ser valor patrimonial fiscal, valor patrimonial por meio de balanço, etc.

O IRIB chegou a fazer uma redação talvez um pouco mais clara, mas que também receberia críticas. Uma norma só é boa até o dia em que é editada, depois disso ela passa a ser criticada. Nós sugerimos “registro de

título no qual constem diferenças superiores a 100%, entre o valor da avaliação fiscal do bem para fins de Imposto de Transmissão” – para deixar claro que não é o valor do IPTU ou ITR, mas sim o valor do ITBI ou ITCMD – “e o valor declarado pelas partes no instrumento levado a registro”, e não o valor declarado posteriormente.

Isso até é uma questão do Estado de Minas Gerais. Em Minas Gerais, existe a possibilidade de solicitarmos à parte uma declaração de valor real única e exclusivamente para fins de cobrança de emolumentos. É comum a pessoa trazer um título de R\$ 50 mil, de acordo com avaliação da prefeitura, mas o imóvel vale, na realidade, R\$ 1 milhão.

Então o cartório solicita essa declaração – para fins única e exclusivamente de cobrança de emolumentos – de que o imóvel vale R\$ 1 milhão. É um mecanismo para tentar evitar a sonegação não do Imposto de Renda, mas a sonegação da tributação do estado, uma vez que o cartório também recolhe taxas para o Tribunal de Justiça.

E a redação do inc. II, como está, parece dizer que essas declarações, se forem superiores a 100%, podem implicar a obrigação de comunicarmos. Então nós praticamente teríamos matado essa norma, que eu não sei se é comum a outros Estados, mas tenho certeza de que existe em Minas. Talvez no futuro nós possamos aprimorar a norma nesse sentido.



Art. 20. Sem prejuízo dos indicativos específicos de cada uma das atividades previstas nos capítulos seguintes, podem configurar indícios da ocorrência de crimes de lavagem de dinheiro ou de financiamento ao terrorismo, ou com ele relacionar-se:

“Podem configurar indícios”. Por exemplo, alguém doou para fulano acima de R\$ 100 mil, não tem vínculo familiar, mas todo mundo na cidade sabe que ele é filho de criação. Isso acontece em qualquer cidade do interior. Nós teremos esse grau de subjetividade muito difícil de ser aplicado em cartórios médios e grandes, mas nós teremos que exercê-lo.

Art. 39. As comunicações de boa-fé, feitas na forma prevista no art. 11 da Lei nº 9.613, de 03 de março de 1998, não acarretarão responsabilidade civil, administrativa ou penal.

Ou seja, informar não é um problema, mas não informar o será. Essa obrigação se aplica tanto ao notário ou registrador, quanto ao interventor ou interino. Isso também não estava na redação inicial.

Art. 41. Os notários ou registradores e/ou Oficiais de Cumprimento deverão atender às requisições formuladas pelo Unidade de Inteligência Financeira – UIF e pelo Conselho Nacional de Justiça na periodicidade, forma e condições por eles estabelecidas,

cabendo-lhe preservar, nos termos da lei, o sigilo das informações prestadas.

Ou seja, nós somos obrigados a atender uma solicitação específica para além das informações que nós já prestamos. É interessante que se colocou na norma que de seis em seis meses se fará uma verificação, caso não haja nenhuma comunicação por parte da serventia. (Na norma constou errado, “de cinco em cinco meses”).

Por que isso? Se o cartório não prestou nenhuma informação, tem, possivelmente, alguma coisa errada. Todo mundo é honesto ali ou o cartório está falhando no seu múnus de fiscalizar essas operações?

Nós somos obrigados, especialmente o notário, a saber se a pessoa tem dinheiro, se a pessoa é quem ela diz ser, se tem capacidade financeira, se o negócio não é esquisito. Para tudo isso, nós precisaríamos entrar no banco de dados da Secretaria de Segurança, para ver se a carteira de identidade apresentada é verdadeira ou falsa; se a data está correta, etc. Mas isso, atualmente, não podemos fazer, porque os dados da Secretaria de Segurança são sigilosos. E nós também precisamos saber sobre se essa pessoa tem outros bens e se a declaração do imposto de renda dela é compatível com isso. Mas também não temos acesso aos dados da RFB, pelo mesmo motivo. Nós temos uma obrigação sem que tenhamos os instrumentos para exercê-la de forma adequada. Então fizemos esse pedido, que foi acatado na norma, mas isso demanda toda uma regulamentação para que tenhamos acesso aos bancos de dados estaduais de identificação tanto da Receita Federal, como das Secretarias de Segurança Pública, e de outros órgãos de segurança.

Ela vai demandar estudo, interesse, cuidado e, principalmente, a união da classe para que possamos aplicar a norma de forma correta e uniforme. Uma das maiores dificuldades da atuação do registrador de imóveis do Brasil é que nós não temos padronização e uniformidade nas nossas decisões. Nós temos que combater isso sem privar os registradores da sua liberdade jurídica e profissional.

Nós temos que saber que as entidades regionais e as entidades nacionais têm que trabalhar juntas – o interesse é único – não só na montagem de uma mesa de palestra, mas, principalmente, na discussão das grandes questões que enfrentamos.

Provimento CNJ nº 88

Os notários e registradores na prevenção e combate à lavagem de dinheiro

FILIPPE ANDRADE LIMA

1º Tabelião de Notas de Recife (PE)

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP – HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA – 12 A 14.11.2019



“A experiência prática é que vai de fato demonstrar quais são as tipologias que podem ser utilizadas para fins ilícitos por uma razão muito simples: as tipologias evoluem. O criminoso tem uma mente altamente criativa. Se uma tipologia fica conhecida, ele constrói outra e ganha tempo até que as autoridades percebam que ali surgiu uma nova tipologia.”

Comentários preliminares

Sou um curioso sobre o tema da prevenção e combate à lavagem de dinheiro, mais pelo viés institucional do que pelo viés acadêmico. Em 2015, a convite do presidente do CNB, na época o doutor Ubiratan Pereira Guimarães, participei de um treinamento sobre esse assunto com autoridades espanholas. Passei uma semana na Guatemala ouvindo grandes autoridades especialistas sobre a experiência espanhola na participação do notariado no combate à lavagem de dinheiro.

Ao retornar daquela experiência, levei esse conhecimento mínimo para a reunião de diretoria do Colégio Notarial e propus que o CNB encampasse a ideia e passasse a ter uma atuação institucional proativa no sentido de propor ao CNJ a regulamentação desse assunto. A lei existia desde 2012, mas até então ela não havia sido regulamentada para a nossa atividade. Sensível para a importância estratégica do tema, o CNB acatou a proposta e desde então nós temos nos dedicado a pesquisar o assunto, mas sempre com esse viés institucional: qual a melhor forma de o notariado contribuir, qual é o papel que caberá ao CNB nesse tema?

Não me considero uma autoridade porque nunca fiz pesquisas acadêmicas sobre o assunto, e não entendo praticamente nada sobre a parte criminal da lavagem de dinheiro. Mas fiquei muito feliz de esse assunto ter despertado o interesse de pessoas, aí sim, especialistas, como o Rafael Brum Miron, que se dedicou a uma pesquisa acadêmica mais aprofundada e publicou uma obra excelente, *Notários e Registradores no Combate à Lavagem de Dinheiro*.

O Rafael Miron nos trouxe três tipologias básicas sobre o uso de transações imobiliárias para fins de lavagem de dinheiro. Eu diria que isso é só o começo.

A experiência prática é que vai, de fato, demonstrar quais são as tipologias que podem ser utilizadas para fins ilícitos por uma razão muito simples: as tipologias evoluem. O criminoso tem uma mente altamente criativa. Se uma tipologia fica conhecida, ele constrói outra e ganha tempo até que as autoridades percebam que ali surgiu uma nova tipologia. Essa dinâmica gera documentação e treinamentos para que os sujeitos obrigados e os investigadores possam atender às novas situações de indícios de lavagem de dinheiro. Então haverá um aprendizado imenso para notários e

registradores na realização de eventos constantes para se trazer a nossa experiência prática e a experiência dos investigadores, das autoridades do COAF que recebem essas informações, para que possamos discutir, aprender e aperfeiçoar o sistema de controle e de alerta.

Ainda sobre a questão trazida pelo Rafael Miron sobre a preocupação que ele tem com o excesso de comunicações – ele mencionou o caso da transação em moeda corrente – eu queria tranquilizar os senhores no sentido de que não necessariamente uma comunicação vai resultar em um relatório de inteligência financeira, não necessariamente uma comunicação vai resultar em um inquérito.

Como disse o Luciano Dias Bicalho Camargos, na dúvida devemos sim comunicar. Aqueles casos específicos que ele trouxe aqui provavelmente são situações que não contêm indício real de lavagem de dinheiro, mas elas são perfeitamente explicáveis, porque há uma tradição de décadas de se adotarem determinados padrões na redação das escrituras. Mas a partir do momento em que nós, produtores dos títulos, tivermos atenção sobre a importância de se colocar a forma real de pagamento e o meio de pagamento, então a tendência é que os títulos com essas formas vão se reduzir.

Sobre a questão de se o registrador deve ou não promover diligências no sentido de esclarecer fatos, eu diria que sim, mas com uma ressalva: que a legislação imponha a nós, sujeitos obrigados, o dever de sigilo. É importante manter esse sigilo até com relação à própria pessoa envolvida na operação suspeita. A legislação prevê isso para que o suspeito não desconfie de que aquela operação possa ser comunicada e, portanto, tome medidas para se esvair de processos e investigações. Então eu diria que a diligência é possível, pedir um documento adicional é possível, mas recomendaria que isso fosse feito da forma mais discreta para não suscitar algum tipo de desconforto e questionamento por parte dos clientes.

Sobre a participação dos notários, o art. 9º fala expressamente de registros públicos e juntas comerciais. Essa expressão “registros públicos” deve ser interpretada de forma ampla para abranger também os notários. O CNB entendeu que o notariado não estava incluído nesse inciso especificamente. O notariado está incluído em outro inciso, que trata de pessoas físicas ou jurídicas que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de

assessoria, consultoria, contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência de qualquer natureza em operações financeiras, societárias ou imobiliárias.

É um dispositivo muito amplo para incluir também os notários, mas nós, como instituição, enxergamos aqui uma oportunidade de prestar efetivamente uma contribuição para a sociedade. Embora a lei não diga expressamente que nós seríamos sujeitos obrigados, entendemos que, sendo possível que a lei seja interpretada no sentido de que nós estejamos obrigados, nós queremos ser obrigados. Nós queremos dar essa contribuição social, nós queremos que o instrumento público tenha importância, que o Colégio Notarial tenha importância. Foi uma oportunidade que nós encontramos de promover, dentro dos nossos limites, o fortalecimento da instituição notarial.

Eu quero fazer um último comentário preliminar em relação à parte final da palestra do nosso colega registrador Luciano Dias Bicalho Camargos. Ele ressalta que o provimento estabelece que constarão do registro a data do cadastro e de suas atualizações. Eu atribuo essa norma – § 3º do art. 9º – a uma confusão. Por quê? Dentre as obrigações acessórias dos sujeitos obrigados está manter um cadastro de clientes e efetuar o registro das operações. Historicamente, os bancos foram os primeiros sujeitos obrigados. Eles deviam manter um cadastro de clientes e registrar todas as operações financeiras realizadas. Nós, notários, como fazemos isso? Nós temos um sistema que controla todos os atos realizados, qual foi sua data, quais foram as partes envolvidas. É uma espécie de índice local dos atos praticados. Na minha interpretação, esse registro que consta do § 3º foi emprestado não do conceito de registro imobiliário, mas do registro de uma operação que é feita pelo sujeito obrigado. Na minha opinião, esse § 3º não tinha que estar aqui. Se você interpretar que cada ato registral precisa informar a data do cadastro, essa é uma burocracia completamente inútil. Eu até ofereço o apoio do CNB, se for interessante, para uma manifestação conjunta no sentido de que esse dispositivo seja removido da norma.

“Sujeitos obrigados”

Os sujeitos obrigados do art. 10 da Lei 9.613/1998 são obrigados a quê?



Caroline Feliz Sarraf Ferri entrega o certificado de palestrante a Filipe Andrade Lima.

Pelo menos três obrigações que estão no art. 10 já eram cumpridas: a identificação de clientes; a manutenção do registro das transações; a manutenção de cadastro atualizado no órgão regulador, que, no nosso caso, são os Tribunais de Justiça.

Esses dispositivos previam, ainda, “adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e volume de operações, que lhes permitam atender ao disposto neste artigo e no art. 11, na forma disciplinada pelos órgãos competentes;” (art. 10, III).

Essa sim é uma obrigação que nós não cumpríamos, porque ela prevê o cumprimento “na forma disciplinada pelos órgãos competentes” e essas instruções complementares nunca tinham vindo até o Provimento 88. Desde 2012 havia, em tese, essas obrigações. Três delas eram cumpridas não por força propriamente dessa lei, mas por força de outras normas.

O inc. V do art. 10 estabelece que os sujeitos obrigados “deverão atender às requisições formuladas pelo Coaf na periodicidade, forma e condições por ele es-

tabelecidas, cabendo-lhe preservar, nos termos da lei, o sigilo das informações prestadas.”

Essa obrigação não está condicionada à edição de instruções de autoridades competentes. Em tese, nós também já devíamos fazer isso.

Quais são as obrigações do art. 11 da Lei 9.613/1998?

Art. 11, Lei 9.613/98

- dispensar especial atenção às operações que possam constituir-se em sérios indícios de lavagem (instruções)
- comunicar todas as propostas ou as operações acima de determinado limite (instruções)
- comunicar as operações que possam constituir em sérios indícios de lavagem (instruções)

Nenhuma das três nós cumpríamos, pois todas dependem de instruções complementares. Agora é força total em relação ao cumprimento da lei. Estão aí as instruções, no Provimento CNJ nº 88/2019.

Conceitos importantes

Art. 4º

II - cliente do registro imobiliário: o titular de direitos sujeitos a registro;

(...)

V - beneficiário final: a pessoa natural em nome da qual uma transação é conduzida ou que, em última instância, de forma direta ou indireta, possui, controla ou influencia significativamente uma pessoa jurídica, conforme definição da Receita Federal do Brasil (RFB).

O dispositivo trata de “cliente” do registro imobiliário – o termo é importante. Essa é a palavra tradicional quando se trata de lavagem de dinheiro. É o titular de direitos sujeitos a registro. Alguns preferem chamar de usuário do serviço registral, então vocês podem continuar chamando de usuário, para outros fins, o indivíduo que dá entrada no título. Mas para fins da legislação de lavagem de dinheiro está muito claro, vocês têm clientes e precisam ter especial atenção em relação a eles.

Mas o termo é “titular de direitos sujeitos a registro”. Eu coloco uma questão, me metendo numa seara que não é minha: será que estariam incluídos também os titulares de direitos sujeitos à averbação? Não sei. Não vou dar opinião sobre isso.

O conceito de beneficiário final foi emprestado da norma da Receita Federal, a Instrução Normativa 1.863. Trata-se, basicamente, da pessoa natural que está por trás da operação. No caso de uma cadeia imensa de pessoas jurídicas, com participações umas nas outras, a pessoa natural que está lá no fim é considerada beneficiária da operação. E o Provimento 88 subordina o conceito de *beneficiários finais*, para fins da área notarial e registral, ao conceito que está na norma da Receita Federal. Poderia ser diferente. O CNJ poderia editar um conceito próprio de beneficiário final, mas não faz isso, e delega essa atribuição à Receita Federal.

Há questões conceituais que são importantes.

Art. 5º Os notários e registradores devem avaliar a existência de suspeição nas **operações** ou **propostas de operações** de seus clientes, dispensando **especial atenção** àquelas **incomuns** ou que, por suas carac-

terísticas, no que se refere a partes envolvidas, valores, forma de realização, finalidade, complexidade, instrumentos utilizados ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar indícios dos crimes de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, ou com eles relacionar-se.

O que são “operações” e o que são “propostas de operações”? No caso de vocês, será que a operação é efetivamente um registro realizado e proposta de operação é um registro requerido?

No nosso caso, dos tabeliães, proposta de operação seria aquela situação em que o cliente procura o notário e diz: “Eu quero comprar o imóvel tal”. Isso já começa a ser uma proposta de operação.

O que é “especial atenção”? Um olhar atento, uma lupa sobre o caso, procurar entender, procurar se colocar no lugar do cliente. Perguntar-se se aquilo faz sentido. Se você estivesse no lugar dele, será que você faria o mesmo que ele está fazendo?

Operações incomuns: o que é uma operação incomum? Para um grande registro imobiliário, determinada operação pode ser muito comum, corriqueira, pode acontecer todos os dias. Mas, para um Cartório de Registro de Imóveis menor, uma operação que se faz uma vez por ano é uma operação incomum, é algo que salta aos olhos. Isso ressalta o aspecto subjetivo da norma. De fato, há muita subjetividade, mas a intenção é essa.

Elementos objetivos e subjetivos que possam ser considerados suspeitos:

Art. 6º Os notários e registradores comunicarão à Unidade de Inteligência Financeira – UIF, por intermédio do Sistema de Controle de Atividades Financeiras – Siscoaf, quaisquer operações que, por seus elementos **objetivos e subjetivos**, possam ser consideradas **suspeitas** de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo.

O que é suspeito? Cabe a nós debater muito sobre isso para que tenhamos tranquilidade na interpretação e no cumprimento da norma. O art. 5º fala da avaliação, do dever de ter cuidado, de prestar atenção ao que se está fazendo. O art. 6º fala do dever de comunicar efetivamente.

Elementos subjetivos: partes envolvidas. Por exemplo, se está envolvida ali no título uma pessoa exposta politicamente. A nacionalidade pode ser um fator importante. Elementos que digam respeito às características dos sujeitos envolvidos podem ser indicativos de atos suspeitos.

Outros elementos são objetivos: os valores, a forma de realização, a finalidade, a complexidade, os instrumentos utilizados, a falta de fundamento econômico ou legal. Ou seja, casos estranhos – no fundo é isso.

Uma das nossas obrigações acessórias é formalizar políticas.

Art. 7º – POLÍTICAS formalizadas com objetivo de:

- I** – realização de diligência razoável para a qualificação dos clientes, beneficiários finais e demais envolvidos nas operações que realizarem;
- II** – obtenção de informações sobre o propósito e a natureza da relação de negócios;
- III** – identificação de operações ou propostas de operações suspeitas ou de comunicação obrigatória;
- IV** – mitigação dos riscos de que novos produtos, serviços e tecnologias possam ser utilizados para a lavagem de dinheiro e para o financiamento do terrorismo; e
- V** – verificação periódica da eficácia da política e dos procedimentos e controles internos adotados.

Isso é extremamente importante, significa que nós temos que ter regras internas muito claras, aplicadas aos nossos funcionários, de como interpretar o provimento. O que devemos fazer? Que procedimentos temos que adotar? Isso precisa ser formalizado.

Qual o conceito de oficial de cumprimento? É parecido com o *compliance officer*. O papel dele vai ser justamente de um delegatário interno do registrador para cumprir as obrigações.

Será que é necessário um cadastro adicional além do indicador pessoal? Eu penso que não, o colega pensa que sim. É uma questão importante que deve ser discutida.

Conceito de PEP:

Quem é PEP? (Resolução COAF 29/2017)

- No Brasil: cargos eletivos, ministros, diretores de autarquias, EP, SEM, Fundações, DAS 6+, membros

dos tribunais superiores, PGR, membros do TCU, dirigentes de partidos etc.

- No exterior: chefes de estado, políticos de escalões superiores, generais, dirigentes de partidos e de entidades de direito internacional público e privado etc.
- familiares, estreitos colaboradores ou pessoas jurídicas de que participem

A definição de PEP está na Resolução COAF 29: são basicamente dirigentes de empresas públicas e detentores de cargos eletivos e de direção no Brasil, além de outras autoridades no exterior. Especial atenção também deve ser dada – isso é importante – a operações envolvendo familiares, estritos colaboradores ou pessoas jurídicas de que participem as PEPs.

Art. 9º, § 6º. Para os fins de enquadramento do cliente como **pessoa exposta politicamente**, o notário e o registrador deverão consultar o cadastro eletrônico de Pessoas Expostas Politicamente, por intermédio do Siscoaf, ou colher a declaração das próprias partes sobre essa condição, ressalvados os casos em que seja expressamente prevista uma destas formas de identificação como obrigatória.

Sobre determinado cliente ser ou não ser pessoa politicamente exposta temos o banco de dados do próprio COAF, que pode ser consultado. Mas também se pode colher declaração das próprias partes. E se o notário colhe a declaração, o registrador tem que colher também? Se o notário não colher, a escritura pode ser devolvida por isso?

A mesma dúvida há em relação aos beneficiários finais.

BENEFICIÁRIOS FINAIS

- Consultar CBF + outras informações que puder extrair dos documentos disponíveis (Art. 9º, § 8º)
- Quando não for possível identificar o beneficiário final os notários e registradores devem dispensar **especial atenção** à operação e colher dos interessados a declaração sobre quem o é (Art. 9º, § 9º)

Isto é bem importante: a comunicação é feita, caso o registrador a considere suspeita.



Rafael Brum Miron, Filipe Andrade Lima, Luciano Dias Bicalho Camargos e Jordan Fabrício Martins.

COMUNICAÇÕES SUSPEITAS: sinais de alerta

Art. 20 comunicações de operações **suspeitas** (não automáticas).

§ 2º Ocorrendo quaisquer das hipóteses acima, o notário ou registrador, ou oficial de cumprimento, comunicará a operação à Unidade de Inteligência Financeira – UIF, caso a considere suspeita, no prazo previsto no art. 15.

Art. 26 sinais de alerta específicos para registradores de imóveis.

A pergunta que fica é: o registrador poderá ser punido se considerar normal uma operação que o juiz-corregedor considera suspeita?

Eu penso que não, porque o juiz não é sujeito obrigado, o sujeito obrigado é o registrador e quem tem que fazer avaliação subjetiva é ele. Se ele considerar suspeita, ele comunica, se ele não considerar, ele não comunica e não pode ser punido por isso.

COMUNICAÇÕES AUTOMÁTICAS

Art. 25 - independentemente de análise ou de qualquer outra consideração

- I** - registro de transmissões sucessivas do mesmo bem, em período não superior a 6 (seis) meses, se a diferença entre os valores declarados for superior a 50%;
- II** - registro de título no qual constem diferenças entre o valor da avaliação fiscal do bem e o valor declarado, ou entre o valor patrimonial e o valor declarado (superior ou inferior), superiores a 100%;
- III** - registro de documento ou título em que conste declaração das partes de que foi realizado pagamento em espécie ou título de crédito ao portador de valores igual ou superior a R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

Os prazos são os seguintes: 24 horas para as comunicações positivas, e semestral para as negativas.

Há um ponto curioso: o recurso.



Art. 40. O notário ou registrador, interventor e interino, que deixar de cumprir as obrigações deste Provimento, sujeitam-se às sanções previstas no art. 12 da Lei n. 9.613, de 3 de março de 1998.

§ 1º As sanções serão aplicadas pela Corregedoria Nacional de Justiça ou pelas Corregedorias-Gerais da Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, cabendo recurso para o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional-CRSFN, na forma do Decreto 9.889, de 27 de junho de 2019.

Se houver uma correção e dela decorrer uma punição por descumprimento do Provimento 88, o recurso cabível não é para o Tribunal de Justiça nem para o CNJ, é para o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional. Há um processo interno com aplicação de multa.

Títulos de Crédito Rural: inovações e aspectos controversos – registro eletrônico e entidades registradoras

REINALDO VELLOSO DOS SANTOS

Tabelião de Protesto de Letras e Títulos de Campinas (SP)

XLVI ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL

SÃO PAULO/SP – HOTEL BOURBON CONVENTION IBIRAPUERA – 12 A 14.11.2019



“Para que a administração das garantias se torne mais transparente, ágil e barata – é isso que se exige: transparência, agilidade e custo menor – é necessário modernizar o sistema de registro. A alternativa é que entidades e instituições autorizadas a desempenhar essa atribuição possam registrar os gravames e ônus para fins de publicidade e eficácia perante terceiros.”

Eu vou fazer uma rápida exposição sobre os títulos de crédito, títulos de crédito eletrônico. Qual é a função do título de crédito na economia?

O título de crédito é uma criação do comércio com o objetivo de facilitar todas as operações mercantis, agilizar e simplificar o tráfego mercantil. Também se pensou em um mecanismo de proteger os titulares desses documentos, na época, papéis.

E até hoje permanecem as características que foram colocadas no art. 889 do Código Civil, que é o documento necessário ao exercício do direito literal e autônomo nele mencionado. O nosso Código Civil fala em “nele contido”, mas eu prefiro a definição do Vivante, que fala em “nele mencionado”.

Os títulos de crédito sempre tiveram uma evolução muito próxima de outra categoria de documentos: os valores mobiliários. Não existe um conceito específico, uma delimitação clara do que é título de crédito e valor mobiliário. Boa parte da discussão que temos hoje com a MP 897 é exatamente porque em alguns casos os títulos de crédito passaram a se assemelhar muito a valor mobiliário, em razão de ser ofertado pu-

blicamente e representar uma operação feita mediante emissão em série.

Mas os valores mobiliários – ações, debêntures –, por terem negociação em massa e conferirem outros direitos ao seu titular, sempre se aproximaram muito dos títulos nominativos e essa forma acabou prevalecendo. Então eles são todos registrados num livro. Se pensarmos nas ações, será um livro da companhia. Todas as transmissões são feitas ali naquele livro de registro.

E os títulos de crédito sempre estiveram ligados à ideia do título cartular – em papel – com uma simples assinatura no anverso, que é o aval, uma assinatura no verso, que é o endosso, uma forma muito simples. Mas nós temos os inconvenientes do papel. Primeiro deles, a falsificação. Num volume maior vai haver grande dificuldade de controlar o que é um título efetivamente emitido por aquela pessoa e o que é um título falso. Além disso, há os riscos de danificação e de extravio, sendo necessário um processo judicial para anulação e substituição de títulos.

Com o desenvolvimento da informática na década de 1970, na França, o título continuou a ser emitido em papel, mas depois ele ficava custodiado em alguma



Reinaldo Velloso dos Santos

entidade e circulava eletronicamente.

No final da década de 1970 começamos a ter, no Brasil, os títulos da dívida pública circulando dessa forma e sendo emitidos dessa forma.

No início da década de 1990 veio a Lei da CPR, Cédula de Produto Rural. De acordo com a redação original da lei, essa cédula era emitida em papel e depois, quando ofertada no mercado, circulava eletronicamente.

Em 1997, a Lei nº 9.514 instituiu a alienação fiduciária, que prevê o Certificado de Recebíveis Imobiliários – CRI, já emitido de forma escritural. Hoje em dia, havendo alguma disponibilidade financeira, podemos aplicar num CRI, título de crédito nominativo, de livre negociação, lastreado em créditos imobiliários e que constitui promessa de pagamento em dinheiro até com benefício fiscal.

Os títulos de crédito e os valores mobiliários exercem uma função muito parecida na economia. Se analisarmos a história dos títulos de crédito no meio eletrônico, principalmente, eles vão ter uma influência muito grande desses valores mobiliários. Eles são registrados em algum lugar – ou no livro da própria companhia ou em sistemas de registro e liquidação financeira – já se pensando na negociação deles no

mercado. Esses títulos têm uma série de regulações para serem ofertados no mercado.

Toda a regulação do valor mobiliário é pensada para a tutela do interesse privado do investidor, por um lado, mas também no interesse do próprio mercado como um todo. É preciso ser transparente para que o investidor saiba onde está investindo, é preciso dar alguma segurança para obter credibilidade.

Títulos de crédito rural

Eu vou já entrar aqui na redação da Medida Provisória nº 897. Temos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Claro que o crédito rural é um aspecto extremamente relevante, mas “urgência”?

Essa medida provisória foi gestada com algumas incongruências. Eu tenho minhas dúvidas se estaria atendido esse requisito de urgência.

Medida Provisória nº 897, de 1º de outubro de 2019

Art. 14. Fica instituída a Cédula Imobiliária Rural – CIR, título de crédito nominativo, transferível e de livre negociação, representativa de:

- I** – promessa de pagamento em dinheiro, decorrente de operação de crédito, de qualquer modalidade, contratada com instituição financeira; e
- II** – obrigação de entregar, em favor do credor, bem imóvel rural ou fração deste vinculado ao patrimônio de afetação, e que seja garantia da operação de crédito de que trata o inciso I, nas hipóteses em que não houver o pagamento da operação de crédito.

Art. 16. A Cédula Imobiliária Rural será levada a registro ou a depósito em entidade autorizada pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários a exercer a atividade de registro ou depósito centralizado de ativos financeiros e de valores mobiliários, nos termos do disposto na Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, no prazo de cinco dias úteis, contado da data de sua emissão.

§ 1º O registro ou o depósito de que trata o caput, realizado no prazo estabelecido no caput, é condição necessária para que a Cédula Imobiliária Rural tenha eficácia executiva sobre o patrimônio de afetação a ela vinculado.

§ 2º A Cédula Imobiliária Rural será cartular, antes do seu depósito e após a sua baixa, e será escritural enquanto permanecer depositada.

Vamos ver a redação anterior da Lei 8.929/1994:

Lei nº 8.929/1994: Anterior

Art. 12. A CPR, para ter eficácia contra terceiros, inscreve-se no Cartório de Registro de Imóveis do domicílio do emitente.

§ 1º Em caso de hipoteca e penhor, a CPR deverá também ser averbada na matrícula do imóvel hipotecado e no Cartório de localização dos bens apenhados.

(...)

Art. 19. A CPR poderá ser negociada nos mercados de bolsas e de balcão.

§ 1º O registro da CPR em sistema de registro e de liquidação financeira, administrado por entidade autorizada pelo Banco Central do Brasil, é condição indispensável para a negociação referida neste artigo.

É um mercado totalmente regulado. Para se vender esse bem há uma forma preestabelecida. Eu não vejo nenhum problema, é um sistema que funcionou.

Mas o Registro de Imóveis é voltado para a sociedade

em geral. E para o registro em sistema de registro e de liquidação financeira a entidade ter que ser autorizada, ela controla a negociação. É necessária a intervenção de agentes, é um processo muito complexo.

Numa negociação de ação há o corretor da pessoa que está vendendo a ação, o corretor da pessoa que está comprando, a Bolsa de Valores, a entidade que custodia, que vai ter que atualizar os registros da companhia. Nós temos a antiga Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia, que faz a liquidação financeira. Então é um processo muito complexo. Só que o Registro de Imóveis vai ter uma outra função.

O que fez a Medida Provisória nº 897?

Atual: redação da MP 897

Art. 12. Independentemente do disposto no art. 3º-D, a CPR emitida a partir de 1º de julho de 2020 será registrada ou depositada em entidade autorizada pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários a exercer a atividade de registro ou de depósito centralizado de ativos financeiros e de valores mobiliários no prazo de trinta dias, contado da data de sua emissão.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput, a CPR, na hipótese de constituição de hipoteca, penhor rural ou alienação fiduciária sobre bem imóvel, será averbada no cartório de registro de imóveis em que estiverem localizados os bens dados em garantia. [...]

§ 4º A CPR, na hipótese de ser garantida por alienação fiduciária sobre bem móvel, será averbada no cartório de registro de títulos e documentos do domicílio do emitente.

Colocou no art. 12 que, independentemente do disposto no outro artigo, a CPR emitida a partir de 1º de julho de 2020 será registrada ou depositada em entidade autorizada pelo Banco Central ou pela CVM para exercer essa atividade.

E o § 1º acrescentou que, na hipótese de constituição de hipoteca, penhora rural ou alienação fiduciária sobre o imóvel, será averbada no Registro de Imóveis.

Até quem conhece um pouco de RTD deve ter estranhado a redação do § 4º: “a CPR, na hipótese de ser garantida por alienação fiduciária sobre bem móvel, será averbada no cartório de registro de títulos e documentos”. Claro, uma exceção. Alienação fiduciária,

desde que não seja de veículo automotor, porque esse registro é feito pelo próprio Detran. Mas aqui se averba direto no Registro de Títulos e Documentos. Não há matrícula, a máquina é dada em alienação fiduciária, não se fez registro nenhum e já se está averbando. Em geral a tabela de emolumentos tem valor menor para averbação, então ficou dessa forma.

Mudanças no Decreto-lei nº 167/1967

Decreto-lei nº 167

Art. 10-A. A cédula de crédito rural poderá ser emitida sob a forma escritural em sistema eletrônico de escrituração.

§ 1º O sistema eletrônico de escrituração de que trata o caput será mantido em entidade autorizada pelo Banco Central do Brasil a exercer a atividade de escrituração eletrônica.

[...]

Art. 10-B. A entidade responsável pelo sistema eletrônico de escrituração de que trata o art. 10-A expedirá, mediante solicitação, certidão de inteiro teor do título, inclusive para fins de protesto e de execução judicial.

O Decreto-Lei 167 também foi alterado para incluir, no art. 10-A, que a cédula de crédito rural poderá ser emitida sob a forma escritural mantida nessas entidades.

Não vejo nenhum problema em se emitir eletronicamente e haver uma entidade que faça esse tipo de controle, porque a pessoa pode emitir ali em papel ou ela pode emitir eletronicamente.

Mas a questão é a produção de efeitos em relação a terceiros. Eu poderia pegar um extrato do registro feito nessa entidade, porque eu quero negociar no mercado, e encaminhar isso eletronicamente para o Registro de Imóveis. Não vejo dificuldade em se estabelecer uma regra dessas na lei. Mas como não se fala em efeitos em relação a terceiros, vai ficar essa dúvida. Eu entendo que, como não mexeram no art. 30, continua sendo necessário. A pessoa pode emitir em papel ou ela pode emitir eletronicamente, mas, para produzir efeitos em relação a terceiros, vai ter que registrar no Registro de Imóveis. Então é um duplo registro. Se pensarmos em

desburocratização, não sei se essa medida provisória foi positiva nesse aspecto.

O art. 10-B fala que a entidade responsável pelas escriturações expedirá certidão de inteiro teor do título, inclusive para fins de protesto. O Tabelião de Protesto vai receber uma certidão de inteiro teor do título emitido por uma entidade privada. É complicado, porque eles não têm fé pública.

Havia uma proposta muito parecida usando essa nomenclatura, “inteiro teor”. A primeira lei a usar essa terminologia foi a Lei da Letra Financeira, em 2011. Uma entidade privada como essas não tem condições de expedir uma certidão de inteiro teor. O máximo que eles fornecem é um extrato, como sempre foi. A Lei de Entidades por Ações, de 1976, falava em extrato emitido pela entidade.

Eu entendo que pelo menos para eficácia em relação a terceiros não caiu o art. 30. Então pelo menos isso está mantido. Para ter eficácia perante terceiros inscreve-se a Cédula de Crédito Rural no Cartório de Registro de Imóveis. O mercado vai perceber que para ter eficácia em relação a terceiros a CCR precisa continuar sendo registrada. Não sei se alguém vai querer fazer essa emissão eletrônica para depois ainda ter que registrar ou se vai continuar adotando o sistema tradicional, faz o registro e depois leva para essas entidades, caso pretenda negociar.

Instituição da Cédula Imobiliária Rural

O art. 14 da MP 897 instituiu a Cédula Imobiliária Rural.

Medida Provisória nº 897/2019

Art. 14. Fica instituída a Cédula Imobiliária Rural – CIR, título de crédito nominativo, transferível e de livre negociação, representativa de:

- I** – promessa de pagamento em dinheiro, decorrente de operação de crédito, de qualquer modalidade, contratada com instituição financeira; e
- II** – obrigação de entregar, em favor do credor, bem imóvel rural ou fração deste vinculado ao patrimônio de afetação, e que seja garantia da operação de crédito de que trata o inciso I, nas hipóteses em que não houver o pagamento da operação de crédito.

Minha impressão é de que esse título foi criado para substituir a Cédula de Crédito Rural Hipotecária, que já não é mais tão utilizada. Por que os bancos não emprestam mais por meio dessa operação? Porque com a hipoteca o bem fica sujeito à recuperação judicial. Em geral o produtor rural exerce sua atividade no seu nome pessoal e declara Imposto de Renda de Pessoa Física. Ele tem a vantagem de fazer algumas deduções do imposto. Quando a situação financeira aperta, em razão de uma quebra de safra ou uma geada, ele não consegue honrar os compromissos. Ele se inscreve na Junta Comercial e pede recuperação judicial. Tem uma discussão se haveria o pré-requisito de dois anos ou não. Mas o fato é que hoje, via de regra, todas essas operações são lastradas em alienação fiduciária. Por isso, no interior, o registrador de imóveis geralmente recebe as cédulas de crédito bancário e não as cédulas de crédito rural hipotecário.

A ideia dessa medida provisória é que essa cédula assume a função de garantia imobiliária. Ela é um título nominativo, transferível e de livre negociação, promessa de pagamento em dinheiro decorrente de operação de crédito de qualquer modalidade com instituição financeira. Daí o inciso II, a “obrigação de entregar, em favor do credor, bem imóvel rural ou fração deste vinculado ao patrimônio de afetação, e que seja garantia da operação de crédito”.

A ideia é a seguinte. O proprietário de um imóvel rural delimita uma fração da sua gleba para que seja submetida ao regime de afetação, se desvincule do patrimônio e seja dada em garantia por ocasião da emissão da Cédula de Crédito Rural. O interessante é que a garantia aqui é cedularmente constituída.

Medida Provisória nº 897/2019

Art. 16. A Cédula Imobiliária Rural será levada a registro ou a depósito em entidade autorizada pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários a exercer a atividade de registro ou depósito centralizado de ativos financeiros e de valores mobiliários, nos termos do disposto na Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, no prazo de cinco dias úteis, contado da data de sua emissão.

§ 1º O registro ou o depósito de que trata o *caput*, realizado no prazo estabelecido no *caput*, é condição necessária para que a Cédula Imobiliária Rural tenha

eficácia executiva sobre o patrimônio de afetação a ela vinculado.

§ 2º A Cédula Imobiliária Rural será cartular, antes do seu depósito e após a sua baixa, e será escritural enquanto permanecer depositada

Essa cédula será levada a registro ou depósito em entidade autorizada pelo Banco Central. Esse registro realizado no *caput* é condição necessária para que a cédula tenha eficácia executiva. E essa cédula será cartular, antes do seu depósito e após a sua baixa, e será escritural enquanto permanecer depositada.

O banco empresta, mas não usa os recursos gerais do banco, ele vai oferecer isso para investidores. O investidor faz uma operação de desconto. Para o banco é melhor ele fazer isso porque foge um pouco das regras de regulação do Banco Central. Em caso de inadimplemento ele teria que fazer provisão, mas assim não precisa. Então o banco usa essa técnica para encontrar um investidor que ofereça um valor por aquela cédula. No entanto, a medida provisória não fala de se levar isso ao Registro de Imóveis. Fica essa questão.

Regime de afetação

Vamos ao art. 9º, sobre o regime de afetação.

Medida Provisória nº 897/2019

Art. 9º Os bens e os direitos integrantes do patrimônio de afetação não se comunicam com os demais bens, direitos e obrigações do patrimônio geral do proprietário ou de outros patrimônios de afetação por ele constituídos, desde que o patrimônio de afetação esteja vinculado a uma ou mais Cédulas Imobiliárias Rurais, na medida das garantias vinculadas à Cédula Imobiliária Rural.

§ 1º Nenhuma garantia real, exceto por emissão de Cédula Imobiliária Rural, poderá ser constituída sobre o patrimônio de afetação.

§ 2º O imóvel rural, enquanto estiver sujeito ao regime de afetação de que trata esta Medida Provisória, não poderá ser objeto de compra e venda, doação ou qualquer outro ato translativo de propriedade por iniciativa do proprietário.

Os bens integrantes do patrimônio de afetação não se comunicam com os outros bens. Quem trabalha com incorporação conhece bem esse regime de afetação.

Nenhuma garantia real, exceto por emissão da Cédula Imobiliária Rural, poderá ser constituída sobre o patrimônio de afetação.

E o § 2º fala que imóvel rural, enquanto estiver sujeito ao regime de afetação, não poderá ser objeto de compra e venda, doação ou qualquer outro ato translativo de propriedade por iniciativa do proprietário. É uma consequência grave. O bem se torna inalienável.

A questão é que não está previsto em nenhum lugar se fazer o registro em um Registro de Imóveis. Primeiro se faz essa afetação para depois poder dar em garantia. E a única forma possível é na Cédula Imobiliária Rural. E se não se consegue o financiamento? O que vai acontecer? Não se emite cédula nenhuma.

Uma questão que eu coloco é que a emissão desse título teria que ser de alguma forma mencionada na matrícula. A legislação de Cédula Hipotecária, um Decreto-Lei de 1966, fala em se fazer essa menção na matrícula.

Quando se emite uma Cédula de Crédito Imobiliário, ela vai circular nessas entidades, mas ela pelo menos tem uma menção na matrícula de que está sendo emitida. Depois essa entidade vai fornecer um documento em que se vai poder fazer o cancelamento daquela averbação da emissão de Cédula de Crédito Imobiliário. Aqui não está previsto, mas eu penso que pelo menos deveria haver uma averbação dessa Cédula Imobiliária Rural. Fica a questão de, quando se submete uma parcela do imóvel ao regime de afetação, é um ato sujeito a uma condição suspensiva, que é emitir posteriormente uma cédula.

Finalmente, a questão do cancelamento do regime de afetação. Se levarmos ao pé da letra o art. 250 da Lei de Registros Públicos, o cancelamento será feito a requerimento de todos os interessados que participaram do ato. Quem participou? Foi só o instituidor do regime de afetação, o proprietário. Quem vai cancelar esse registro vai perder o imóvel para sempre porque fez submissão ao regime de afetação?

Há uma série de questões. Maravilhoso na teoria, mas e a prática? Que banco vai emprestar sem nenhuma menção na matrícula? A minha garantia é que o imóvel é inalienável, mas o controle para saber se foi emitida alguma cédula vai ser feito na central depositária? Então se complica um processo que era muito simples.

Distinção de finalidade entre registros públicos e mercado de capitais

REGISTROS PÚBLICOS	MERCADO DE CAPITALIS
▪ Autenticidade ▪ Segurança ▪ Eficácia	▪ Fomento ao mercado de crédito ▪ Funcionamento eficiente e regular do mercado ▪ Proteção dos investidores

O regime dos oficiais de registro e o regime dessas entidades privadas são distintos. Nós temos fé pública, eles têm credibilidade.

O grande gargalo é que nossos emolumentos são fixados por lei e fiscalizados pelo Judiciário. Eles têm preços livremente fixados. A tabela da B3 mostra a quantidade de previsões de cobrança que eles têm.

OFICIAIS DE REGISTRO	ENTIDADES PRIVADAS
▪ Regime jurídico de delegação do Poder Público ▪ Minuciosa disciplina legal ▪ Fiscalização do Judiciário ▪ Emolumentos fixados em lei ▪ Regime administrativo ▪ Conservação do acervo ▪ Colaboração com a administração pública ▪ Fé pública	▪ Autorização do BCB e CVM ▪ Supervisão no âmbito do Sistema Financeiro Nacional ▪ Preços livremente fixados ▪ Regime privado ▪ Credibilidade no mercado

PREÇOS NO ÂMBITO DAS ENTIDADES PRIVADAS

- Registro/depósito de ativos de renda fixa
- Taxa de pré-análise de ofertas e emissões de Valores Mobiliários de Renda Fixa 8
- Taxa de pré-registro de Oferta Privada
- Custódia de ativos de Renda Fixa
- Negociação – Taxa por operação – Plataforma Eletrônica
- Taxa de Certidão Negativa de CCI

Seria ótimo para o registrador com 130 mil matrículas receber anualmente pela custódia das 130 mil matrículas. Essa é a lógica do mercado.

O balanço da B3 mostra que o faturamento em 2018 chegou a R\$ 5,3 bilhões, uma alta de 20% em relação a 2017. Somando os dois segmentos da Cetip – Cetip UTMV e Cetip UFIN – temos mais ou menos 30%, uns R\$ 2 bilhões. Nada mal para essa empresa.

A própria medida provisória critica esse sistema de livre fixação de preço. Vamos ver o que diz o item 36 da exposição de motivos.

Exposição de motivos da MP 897

36. A Cédula de Crédito Imobiliário (CCI) é representação de crédito imobiliário e permite transformar este crédito em título executivo extrajudicial, sendo poderoso instrumento de captação de recursos no mercado financeiro, além de viabilizar a portabilidade e a circularização do crédito imobiliário. **No entanto, ainda é pouco emitida e utilizada no mercado financeiro imobiliário, já que, para sua emissão há necessidade de registro em entidade autorizada pelo Banco Central do Brasil a exercer a atividade de registro de ativos financeiros. Tal determinação encarece o custo operacional dos emissores e acaba por inviabilizar o título propriamente, exigindo que todas as CCIs emitidas, negociadas ou não, sejam registradas em entidade registradora.**

Quando baixou a medida provisória, o presidente da

República falou em acabar com o registro obrigatório da CCI nessas entidades por ser caro. Mas, no item 26, ele fala da CPR e critica o cartório de Registro de Imóveis.

Exposição de motivos da MP 897

26. O novo arcabouço legal garantiu, portanto, maior transparência e segurança na análise de ônus e gravames incidentes sobre ativos financeiros e valores mobiliários, visto que todas as informações relevantes passaram a estar disponíveis em sistema informatizado de fácil acesso. A existência de CPR não registrada é de conhecimento restrito às partes envolvidas, limitando a capacidade de potenciais emprestadores de avaliar o real endividamento do produtor rural, sendo entrave ao desenvolvimento do crédito privado ao setor. Ademais, mesmo para aquelas CPR registradas no Cartório de Registro de Imóveis do domicílio do emitente nos termos da legislação vigente, como este registro pode ser descentralizado, a tarefa de se obter informações junto a vários Cartórios é bastante onerosa.

Não seria muito mais simples conversar com o IRIB e propor uma central eletrônica, por exemplo? Mas não foi essa a escolha.

Alienação fiduciária em garantia de veículos automotores

Algo parecido aconteceu em 2000, com alienação fiduciária de veículo.

Alienação fiduciária**em garantia de veículos automotores**

Medida Provisória nº 1.925-5, de 2 de março de 2000

Art. 11. Para a eficácia, em face de terceiros, de garantia pignoratícia ou de alienação fiduciária, será suficiente, no caso de veículos automotores de qualquer espécie, a averbação do ônus no respectivo órgão de trânsito, em que deve ser feito o registro para aquisição ou transferência de direitos. (...)

Art. 18. A validade e eficácia da Cédula de Crédito Bancário não dependem de registro, mas as garantias reais, por ela constituídas, ficam sujeitas, para valer contra terceiros, aos registros ou averbações previstos na legislação aplicável, com as alterações introduzidas por esta Medida Provisória.

A Cédula de Crédito Bancário tinha previsão de averbação no órgão de trânsito. Teve ADIn.

Alienação fiduciária**em garantia de veículos automotores**

Supremo Tribunal Federal – ADI 2150 –

Ministro Ilmar Galvão

O registro dos títulos nos órgãos de trânsito, e não nos serviços delegados de registro de que cuida o art. 236 da Constituição Federal, em nada compromete a publicidade e a segurança das relações respaldadas por cédulas de crédito bancário, assegurando, o texto constitucional, em seu art. 5º, inc. XXXIV, aos interessados o direito à obtenção de certidões em repartições públicas.

Quando o ministro Mauro Galvão apreciou a cautelar, ele disse que nada compromete a publicidade e a segurança por se tratar de uma repartição pública.

Depois veio a Lei nº 11.882/2008 sobre arrendamento mercantil.

Alienação fiduciária**em garantia de veículos automotores**

Lei nº 11.882, de 23 de dezembro de 2008

Art. 6º Em operação de arrendamento mercantil ou qualquer outra modalidade de crédito ou financiamento a anotação da alienação fiduciária de veículo automotor no certificado de registro a que se refere a Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, produz plenos efeitos probatórios contra terceiros, dispen-

sado qualquer outro registro público.

§ 1º Consideram-se nulos quaisquer convênios celebrados entre entidades de títulos e registros públicos e as repartições de trânsito competentes para o licenciamento de veículos, bem como portarias e outros atos normativos por elas editados, que disponham de modo contrário ao disposto no caput deste artigo.

Foi considerado nulo qualquer convênio celebrado por entidades de registro de títulos e registros públicos para o licenciamento de veículos, e portarias que disponham de modo contrário. É proibido, perde a delegação o registrador de títulos e documentos que fizer um convênio para fazer a função dele.

E houve ainda uma outra ADIn.

Alienação fiduciária**em garantia de veículos automotores**

Supremo Tribunal Federal – ADI 4333 –

Ministro Marco Aurélio

Embora esteja previsto, no artigo 236 da Carta Federal, o exercício em caráter privado da atividade notarial e de registro, não há conceito constitucional fixo e estático de registro público. Ao reverso, no § 1º do mesmo dispositivo, estabelece-se que compete à lei ordinária a regulação das atividades registrais. [...] Não se consigna ser absoluta, no caso, a atividade discricionária do Parlamento nem se busca conferir ao legislador legitimidade para operar o total esvaziamento do instituto. Porém, da extinção, por meio de lei, da obrigatoriedade de registro de contrato específico em um cartório determinado não decorre tal situação. Em princípio, pode o legislador definir os atos jurídicos sujeitos a registro nas serventias extrajudiciais, em especial quando, após analisar o custo-benefício, verifica que a transcrição do título não traz segurança adicional suficiente ao ato para compensar a burocracia e os ônus impostos às partes sujeitas ao cumprimento da obrigação.

A primeira Lei de Penhor Rural

No início desta exposição eu disse que os títulos de crédito existem para facilitar o tráfego mercantil.

Lei nº 492, de 30 de agosto de 1937

Art. 14. A escritura pública ou particular, de penhor

rural deve ser apresentada ao oficial do registro imobiliário da circunscrição ou comarca, em que estiver situada a propriedade agrícola em que se encontrem os bens ou animais dados em garantia, afim de ser transcrito, no livro e pela forma por que se transcreve o penhor agrícola. [...]

Art. 15. Feita a transcrição da escritura de penhor rural, em qualquer de suas modalidades, pode o oficial do registro imobiliário se o credor lhe solicitar, expedir em seu favor, averbando-o à margem da respectiva transcrição, e entregar-lhe, mediante recibo, uma cédula rural pignoratícia, destacando-a, depois de preenchida e por ambos assinada, do livro próprio.

Art. 22. Vencida e não paga a cédula rural pignoratícia, o seu portador, como endossatário, deve apresentá-la ao devedor, nos três dias seguintes, afim de ser resgatada.

§ 1º A apresentação pode ser feita por via do oficial de protestos, pessoalmente ao devedor, ou por carta, mediante recibo, em que lhe dê o aviso de achar-se em seu cartório, afim de resgatada sob pena de protesto.

A primeira Lei de Penhor Rural, de 1937, falava que a escritura seria apresentada para o registrador imobiliário da circunscrição onde localizada a propriedade em que estivessem os bens, para a transcrição do penhor rural. Se o credor pedisse, o registrador entregava uma cédula rural pignoratícia, que circulava, e uma de vencida e não paga, que ele podia protestar. Muito simples mesmo, e com toda a segurança, porque havia um lastro: o registrador que emitia essa cédula. A pessoa ia em qualquer cartório da sua circunscrição, levava o instrumento particular ou a escritura pública e fazia o registro.

Instituição da hipoteca cedular

Em 1957 instituíram a hipoteca cedular nesta outra lei sobre títulos de crédito rural:

Lei nº 3.253, de 27 de agosto de 1957

Art. 6º É instituída a cédula rural hipotecária, como forma de constituição direta da hipoteca de imóveis rurais outorgada em garantia dos empréstimos bancários a que se refere o art. 1º desta lei, ressalvada a faculdade de uso da escritura pública.

[...]

Art. 10. A cédula rural pignoratícia (Vetado) para valer contra terceiros, serão inscritos na Coletoria ou repartição arrecadadora, federal a cuja jurisdição estiver subordinado o domicílio do devedor.

Art. 12. As certidões negativas ou afirmativas de ônus fiscais, expedidas pelas coletorias ou repartições arrecadadoras aludidas no art. 10 desta lei, deverão mencionar, obrigatoriamente, qualquer inscrição de cédula de crédito rural constante do livro próprio e ainda não cancelada.

Parágrafo único. Os oficiais do Registro Geral de Imóveis não poderão inscrever, sob pena de nulidade do ato, qualquer escritura de constituição de penhor rural a partir da entrada desta lei em vigor, sem a apresentação de certidão negativa de inscrição da cédula rural pignoratícia sobre os mesmos bens.

Art. 13. A inscrição da cédula rural hipotecária será feita no Registro de Imóveis e Hipotecas, com as reduções previstas no art. 34 da Lei nº 492, de 30 de agosto de 1937, art. 2º do Decreto-lei nº 221, de 27 de janeiro de 1938, e §§ 1º e 2º, art. 2º, do Decreto-lei nº 2.612, de 20 de setembro de 1940.

Só que para valer contra terceiros seria inscrito na coletoria ou repartição arrecadadora federal. O governo tomou essa decisão em 1957, mas dez anos depois se arrependeu e, no decreto-lei, voltou a ser feito no cartório porque o sistema não funcionou.

Condição de validade dos contratos de derivativos e administração das garantias

Em 2011 se previu na MP 539 que é condição de validade dos contratos de derivativos o registro em câmaras ou prestadores de serviço de compensação, liquidação e registro autorizados.

Medida Provisória nº 539, de 26 de julho de 2011

Art. 4º É condição de validade dos contratos de derivativos celebrados a partir da entrada em vigor desta Medida Provisória o registro em câmaras ou prestadores de serviço de compensação, liquidação e de registro autorizados pelo Banco Central do Brasil ou pela Comissão de Valores Mobiliários.

O que é o derivativo? Um banco credor de diversos títulos de crédito emite um novo título com base em

todos aqueles créditos que possui como forma de diluir o risco. Em vez de endossar um título específico para um investidor determinado, o banco faz uma operação de securitização. A partir de uma fração de cada um daqueles títulos se emite um novo título para oferecer no mercado bem regulado.

Para que a administração das garantias se torne mais transparente, ágil e barata – é isso que se exige: transparência, agilidade e custo menor – é necessário modernizar o sistema de registro. A alternativa é que entidades e instituições autorizadas a desempenhar essa atribuição possam registrar os gravames e ônus para fins de publicidade e eficácia perante terceiros.

Lei nº 12.543, de 8 de dezembro de 2011

Art. 4º A Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 63-A:

“**Art. 63-A.** A constituição de gravames e ônus sobre ativos financeiros e valores mobiliários em operações realizadas no âmbito do mercado de valores mobiliários ou do sistema de pagamentos brasileiro, de forma individualizada ou em caráter de universalidade, será realizada, inclusive para fins de publicidade e eficácia perante terceiros, exclusivamente mediante o registro do respectivo instrumento nas entidades expressamente autorizadas para esse fim pelo Banco Central do Brasil e pela Comissão de Valores Mobiliários, nos seus respectivos campos de competência.

Parágrafo único. O regulamento estabelecerá as formas e condições do registro de que trata o caput, inclusive no que concerne ao acesso às informações.”

Ao ser convertida em lei, o art. 63-A estabelece que a constituição de gravames, para eficácia perante terceiros, seria realizada por esse registro. Vejam que os precedentes vão se acumulando.

Depois a Lei nº 12.810/2013 foi alterada para prever eficácia perante terceiros dos ativos exclusivamente emitidos nessas entidades registradoras.

Lei nº 13.775, de 20 de dezembro de 2018

Art. 3º A emissão de duplicata sob a forma escritural far-se-á mediante lançamento em sistema eletrônico de escrituração gerido por quaisquer das entidades que exerçam a atividade de escrituração de dupli-

catas escriturais.

§ 1º As entidades de que trata o caput deste artigo deverão ser autorizadas por órgão ou entidade da administração federal direta ou indireta a exercer a atividade de escrituração de duplicatas.

§ 2º No caso da escrituração de que trata o caput deste artigo, feita por Central Nacional de Registro de Títulos e Documentos, após autorizada a exercer a atividade prevista no caput deste artigo, nos termos do § 1º deste artigo, a referida escrituração caberá ao oficial de registro do domicílio do emissor da duplicata.

Art. 6º Os gestores dos sistemas eletrônicos de escrituração de que trata o art. 3º desta Lei ou os depositários centrais, na hipótese de a duplicata emitida sob a forma escritural ter sido depositada de acordo com a Lei nº 12.810, de 15 de maio de 2013, expedirão, a pedido de qualquer solicitante, extrato do registro eletrônico da duplicata. [...]

Art. 8º A Lei nº 9.492, de 10 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...]

Art. 41-A. Os tabeliães de protesto manterão, em âmbito nacional, uma central nacional de serviços eletrônicos compartilhados que prestará, ao menos, os seguintes serviços:

I - escrituração e emissão de duplicata sob a forma escritural, observado o disposto na legislação específica, inclusive quanto ao requisito de autorização prévia para o exercício da atividade de escrituração pelo órgão supervisor e aos demais requisitos previstos na regulamentação por ele editada.

Reflexões finais

Quando foi mandado o projeto de lei da duplicata escritural nós constituímos uma comissão dentro do Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil. Nós fizemos sugestões ao deputado Júlio Lopes, autor da proposta, e elas foram acolhidas.

Agora há até uma previsão de os próprios registradores de Títulos e Documentos poderem, por meio da central deles, recepcionar as duplicatas para registro, desde que exista autorização do Banco Central. E a Central de Protesto, no artigo 41-A, também tem essa possibilidade de fazer escrituração da duplicata eletrônica.

Eu penso que vocês devem procurar primeiro as instituições financeiras, porque elas são as maiores interessadas. Elas se queixam de que a Cédula de Crédito Rural precisa ser registrada nessas entidades.

A Febraban com certeza vai preferir o sistema de vocês – principalmente se for um sistema moderno, que funciona, com custo menor e totalmente eficiente – do que o registro numa entidade sujeita ao regime privado. A questão da publicidade é muito séria. Alguém já tentou pedir uma certidão na B3 para saber se uma pessoa detém valores mobiliários no nome dela? Eles invocam o sigilo financeiro da pessoa. No registro público há essa possibilidade de qualquer pessoa pedir uma certidão.

Quem se interessar pode acessar meu artigo *Títulos de crédito eletrônicos*. Disponível em <http://reinaldo-velloso.not.br>

Expediente

DIRETORIA EXECUTIVA

Presidente: **JORDAN FABRÍCIO MARTINS** (SC)
Vice-presidente: **JOSÉ DE ARIMATÉIA BARBOSA** (MT)
Secretária Geral no exercício da Diretoria de Eventos: **LUISA HELENA IUNG DE LIMA BONATTO** (PA)
2º Secretário no exercício da Secretaria Geral: **MIGUEL ANGELO ZANINI ORTALE** (SC)
Tesoureiro Geral: **GEORGE TAKEDA** (SP)
1º Tesoureiro: **ANDRÉ VILLAVEVERDE DE ARAÚJO** (PE)

CONSELHO DELIBERATIVO

Região Norte: **CLEOMAR CARNEIRO DE MOURA** (PA) | **FABIANA FARO DE SOUZA CAMPOS TEIXEIRA** (AC) |
SILVANA MARTINS DA SILVA LIMA (AM) | **MILTON ALEXANDRE SIGRIST** (RO) | **MIRLY RODRIGUES MARTINS** (RR) |
VALDIRAM CASSIMIRO DA ROCHA SILVA (TO) | **WALBER ALMEIDA APOLINÁRIO** (AP)

Região Nordeste: **ABMERVAL GOMES DIAS** (PI) | **CARLA CARVALHAES VIDAL LOBATO CARMO** (PE) | **DIOVANI ALENCAR SANTA BÁRBARA** (MA) | **ESTELITA NUNES DE OLIVEIRA** (SE) | **FERNANDO MEIRA TRIGUEIRO** (PB) | **HELENA JACEA CRISPINO LEITE BORGES** (CE) | **NEUSA MARIA ARIZE PASSOS** (BA) | **RUI BARBOSA NETTO** (RN) | **SÉRGIO TOLEDO DE ALBUQUERQUE** (AL)

Região Centro-Oeste: **ELMUCIO JACINTO MOREIRA** (MT) | **IGOR FRANÇA GUEDES** (GO) | **MANOEL ARISTIDES SOBRINHO** (DF) |
RAFAEL CABRAL DA COSTA (MS)

Região Sudeste: **FLAVIANO GALHARDO** (SP) | **JULIUS CESAR WYATT** (ES) | **LUCIANO DIAS BICALHO CAMARGOS** (MG) |
SÉRGIO ÁVILA DORIA MARTINS (RJ)

Região Sul: **CAROLINE FELIZ SARRAF FERRI** (PR) | **CLÁUDIO NUNES GRECCO** (RS) | **EDUARDO ARRUDA SCHROEDER** (SC)

CONSELHO FISCAL

Titulares: **ALEX SANDRO BORTOLIN LISBOA** (RO) | **CARLOS ALBERTO DA SILVA DANTAS** (RN) | **MARCOS PASCOLAT** (PR) | **RODRIGO ROBALINHO ESTEVAM** (MT) | **RUBENS PIMENTEL FILHO** (ES)
SUPLENTE: **HÉLIO EGON ZIEBARTH** (SC) | **EXPEDITO WILLIAM DE ARAÚJO ASSUNÇÃO** (CE) | **MARCELO DE REZENDE CAMPOS MARINHO COUTO** (MG)

CONSELHO DE ÉTICA

Titulares: **ADEMAR FIORANELLI** (SP) | **ANTÔNIO CARLOS CARVALHAES** (SP) - *in memoriam* |
GLECI PALMA RIBEIRO MELO (SC) - *in memoriam*
Suplentes: **JANNICE AMÓRAS MONTEIRO** (PA) | **NAYMI SALLES FERNANDES SILVA TORRES** (MS) | **SERGIO POMPÍLIO ECKERT** (SC)

CONSELHO DELIBERATIVO (membros natos)

ADOLFO OLIVEIRA - IN MEMORIAM (RJ) | **CARLOS FERNANDO WESTPHALEN SANTOS - in memoriam** (RS) | **DIMAS SOUTO PEDROSA - in memoriam** (PE) | **ELVINO SILVA FILHO - in memoriam** (SP) | **FRANCISCO JOSÉ REZENDE DOS SANTOS** (MG) | **HELVÉCIO DUA CASTELLO** (ES) | **ÍTALO CONTI JÚNIOR** (PR) | **JETHER SOTTANO** (SP) | **JOÃO PEDRO LAMANA PAIVA** (RS) | **JULIO DE OLIVEIRA CHAGAS NETO - in memoriam** (SP) | **LINCOLN BUENO ALVES** (SP) | **RICARDO BASTO DA COSTA COELHO** (PR) | **SÉRGIO JACOMINO** (SP)



Av. Paulista, 2.073 - Horsa I - Conjuntos 1.201 e 1.202 - CEP 01311-300 - São Paulo - SP.
Telefones: (11) 3289 3599 | 3289 3321 | www.irim.org.br - irim@irim.org.br

Presidente

JORDAN FABRÍCIO MARTINS

Editora e jornalista responsável
FATIMA RODRIGO (MTb 12576)

Fotos dos Eventos

CARLOS ALBERTO PETELINKAR | kpetelink@gmail.com

Projeto gráfico e design

ELI SUMIDA / MATEUS AKIO



Instituto de Registro
Imobiliário do Brasil