

O Registro de Imóveis e o Desenvolvimento da Nação

Colegas notários, registradores, substitutos, funcionários de cartórios, profissionais do direito, acadêmicos, autoridades municipais, estaduais e federais, imprensa, senhoras e senhores.

Fui incumbido de fazer uma retrospectiva histórica do Registro imobiliário no Brasil: quando, porque e para que foi criado. Na sequência, falaremos da efetividade do trabalho do Registrador Imobiliário o que resulta em publicidade e segurança nas transações imobiliárias.

A Segurança Jurídica, ao ser proporcionada aos negócios imobiliários pelo Registro de Imóveis, viabiliza que a propriedade imobiliária seja utilizada com ativo de alto valor de garantia, reduzindo com isso o risco dos credores, e consequentemente, também os juros e demais encargos de uma transação financeira, o que beneficia fortemente os usuários.

Vamos citar alguns dos instrumentos que dispõe o Registro Imobiliário para dar agilidade à execução dos créditos e segurança nos negócios imobiliários e as expectativas que o Governo e a sociedade em geral depositam nesta atividade.

O Registro de Imóveis é uma instituição do Direito, e pertence ao ramo do Direito Público, regido por leis federais, e é fisicamente um organismo da administração pública destinado a dar publicidade, eficácia e segurança a situações jurídicas referentes aos imóveis e aos negócios imobiliários.

É, por aperfeiçoamento do nosso sistema jurídico, o elemento de concretização da formalidade de transmissão da propriedade imobiliária.

É neste fantástico ambiente, e a partir do registro do negócio imobiliário, que o direito obrigacional se transforma em direito real, completando-se, o que permite ao titular da propriedade imóvel exercer com plenitude todos os seus direitos de usar, gozar, dispor e reaver, outorgados pela lei quanto ao seu patrimônio imobiliário.

Nem sempre foi assim. A história nos ensina que, em tempos atrás, o modo de transferência da propriedade imobiliária privada se operava pelo simples título. Quem detivesse o título detinha o direito, isso em consequência do sistema jurídico que sobejava nessa província até meados do século XIX, herança do sistema jurídico herdado dos nossos descobridores portugueses, hoje em franca decadência e abolido do nosso sistema jurídico por não exprimir segurança jurídica aos titulares da propriedade.

Maria Cristina Costa Salles chega a dizer que foram *“três os marcos das conquistas européias pelo mundo: a espada do conquistador, a cruz da religião e a pena do Tabelião”*. (Artigo - As origens do notariado na América. Revista Notarial Brasileira)

Considerando, contudo, que, à época, havia a necessidade de aperfeiçoamento do sistema jurídico, foi criado o registro imobiliário. A base deste sistema registral foi um misto do sistema alemão com o sistema francês, unindo a formalização do título por um Tabelião de Notas, com o chamado “modo”, que é o registro. Este registro é o responsável por um sistema constitutivo do direito real, passando o Tabelião de Notas – figura até então proeminente no sistema jurídico, e hoje reconhecidamente de importância maior no aperfeiçoamento dos contratos-, a ser o elemento essencial e indispensável quanto à verificação da capacidade das partes. A presença do Tabelião de Notas passou a ser o elemento essencial e indispensável quanto à verificação da capacidade das partes, chegando este a intervir nos negócios jurídicos, redigindo e dando forma legal. Feita sua intervenção, cabe ao Tabelião passar o crivo e a palavra final ao Registrador Imobiliário, como elemento de aperfeiçoamento da segurança Jurídica e ponto final na transmissão da propriedade e dos direitos a ela inerentes com a publicidade.

Hoje o registrador de imóveis é um profissional do Direito, dotado de fé pública, a quem é delegado, nos termos da Constituição Federal o exercício da

atividade registral, sem qualquer subordinação hierárquica ao Poder Público (Lei n. 8.935, de 18/11/1994, art. 3º).

A atividade registral imobiliária, pela sua importância, não temos dúvida, trata-se de uma instituição pré-jurídica, ou seja, a sua criação e desenvolvimento deram-se pela necessidade social, posteriormente delineada pelas normas jurídicas, que a complementaram e deram a forma hoje existente para o exercício da atividade.

A multiplicação das atividades e das relações de negócios no decorrer da história, especialmente nos dias de hoje, torna cada vez mais necessária a presença do Registrador Imobiliário. Desempenhamos um papel preventivo quanto aos diversos conflitos que possam surgir dos negócios jurídicos, assegurando o julgamento final em um procedimento registral que sempre busca outorgar a segurança que o cidadão e o Estado necessitam para os seus negócios jurídicos imobiliários.

O Registrador de Imóveis participa ativamente no aperfeiçoamento do negócio imobiliário. A informação registral por ele prestada é essencial para os negócios e deve ser objetiva e clara. Este é o caminho que deve seguir o Registro Imobiliário, que hoje convive com um cadastro administrativo mais dinâmico e em busca da perfeição, seja por meio de instrumentos inseridos na legislação das cidades - como o Estatuto das Cidades, ainda em implementação nas urbes brasileiras -, ou de outros inseridos nas leis que regem as propriedades rurais, como, por exemplo, o georeferenciamento.

Sabemos que existem enormes problemas para a implementação destes modernos institutos administrativos que darão mais segurança ao identificar os imóveis. Mas os estágios estão sendo cumpridos e se desenvolvendo, mesmo que lentamente, desde o início da efetiva implementação dos instrumentos de política urbana, até a sua efetiva implantação. Superadas as dificuldades, teremos com certeza uma perfeição tanto do sistema cadastral administrativo, quanto jurídico Registral Imobiliário.

Em relação à informação de que tanto os fatos jurídicos, quanto os administrativos que possam colocar em risco um negócio imobiliário que esteja sendo efetuado, o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB) entende que os mesmos devem constar da matrícula do imóvel. A Instituição vem lutando para que os nossos

legisladores insiram tais alusões como obrigatórias, no sistema jurídico, promovendo a exigência de que, uma vez procedidas nas matrículas as informações referentes a ônus, gravames ou restrições administrativas do imóvel, aquela notícia oferecida pelo sistema registral gozará de presunção absoluta de publicidade. Isso possibilitará aos adquirentes ou interessados em negócios jurídicos referentes à propriedade imobiliária uma aquisição ou um negócio seguro, amparados na certeza de que só os fatos ali constantes serão considerados como válidos para o Direito. Tal menção nas matrículas dos imóveis, chamada por muitos e elevada a princípio registral como “Princípio da Concentração”, dará mais segurança ao sistema imobiliário.

O Registro Imobiliário sempre participou do desenvolvimento e da dinâmica que permite uma maior celeridade aos negócios jurídicos, especialmente quanto ao crédito imobiliário. Na verdade o Registro Imobiliário é um precursor da hoje tão pregada e pretendida “desjudicialização”.

Desde o antigo Decreto-Lei nº 58, em 1.939, os proprietários de imóveis loteados, tinham a seu dispor um método de execução extrajudicial dos compromissários compradores inadimplentes com as suas obrigações, por intermédio da atuação do Registro Imobiliário, que promovia diretamente a intimação dos devedores e, no prazo da lei, se não purgada a mora, ocorria a rescisão do contrato com o seu cancelamento direto, sem a intervenção do Poder Judiciário.

Foi o primeiro ato de desjudicialização efetuado pelo sistema Registral, tema hoje tão em voga nas nossas lides forenses e que, sem dúvida, é objetivo de toda a nossa sociedade, devendo o Judiciário, pela excessiva quantidade de querelas existentes, somente intervir em demandas que a gravidade e importância exijam a sua sentença.

Muitos anos depois, seguindo também seguindo essa tendência de desjudicialização, surgiu no nosso sistema jurídico, especialmente quanto ao crédito imobiliário em crescente expansão e em decorrência da chamada decadência do sistema hipotecário e, ainda, em virtude de uma série de outros fatores, a Alienação Fiduciária, com a Lei 9.514 de 20 de novembro de 1.997.

Segundo o professor José Carlos Moreira Alves,

“A partir, precipuamente, do século passado, (falava ele do Século XIX) se tem sentido, cada vez mais, a necessidade da criação de novas garantias reais para a proteção do direito de crédito. As existentes nos sistemas jurídicos de origem romana - e são elas a hipoteca, o penhor e a anticrese - não mais satisfazem a uma sociedade industrializada, nem mesmo nas relações creditícias entre pessoas físicas, pois apresentam graves desvantagens pelo custo e morosidade em executá-las, e pela superposição a elas de privilégios em favor de certas pessoas, especialmente o Estado.”

Todos sabemos que estes três motivos, que são tratados como graves desvantagens, levaram, no Brasil, as garantias de crédito tradicionais, especialmente a hipoteca, a uma situação de insatisfação para o financiamento amparado em garantias reais imobiliárias. O custo, a morosidade na execução e privilégios quanto a créditos, arrasaram a hipoteca no país.

Também Sérgio Jacomino, Registrador Imobiliário e ex-presidente do IRIB, assim se manifesta quanto à esta questão:

“A hipoteca serviu, ao longo de muito tempo, como eficiente instrumento de garantia. Foi e ainda é considerada como a mais clássica e tradicional das garantias reais do direito brasileiro.

Ultimamente, contudo, em face do colapso institucional dos mecanismos judiciais, o instituto vem experimentando um progressivo esvaziamento de sua importância. Todos os comentaristas apontam o calcanhar de Aquiles da hipoteca: a execução judicial, que demanda um custoso processo, de incerto resultado e de morosidade garantida.

Além disso, o credor hipotecário se vê diante de grandes embaraços no confronto de seu crédito em face daqueles privilegiados, como o são os fiscais e trabalhistas. Enfim, vivemos uma crise da hipoteca, o que tem levado o mercado a criar novos mecanismos de defesa do capital e do investimento aplicado.”

Com a Alienação Fiduciária isso não ocorre e o Registro de Imóveis tem participação importante na consolidação deste instrumento de garantia do crédito imobiliário.

O sucesso da alienação fiduciária para garantir créditos decorrentes de operações para financiamento de bens é incontestável.

Frederico Henrique Viegas de Lima nos diz:

“A boa receptividade e a larga utilização da alienação fiduciária em garantia de bens móveis, aliada à necessidade de se dar novo impulso ao mercado imobiliário, possibilitando que o mesmo funcione em condições compatíveis com a economia de mercado, levou o Governo Federal a idealizar uma nova garantia real, dentro do também incipiente Sistema de Financiamento Imobiliário.”

Segundo a Lei n. 9.514/97, na alienação fiduciária de bem imóvel, o devedor ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor ou fiduciário da propriedade resolúvel de coisa imóvel. Com o registro, em Registro de Imóveis, do contrato de alienação fiduciária, constitui-se a propriedade fiduciária. Assim, o registro é constitutivo do Direito Real.

Se não paga a dívida, desde que vencida, o fiduciante é constituído em mora, sendo para tanto, intimado a requerimento do fiduciário, pelo Oficial do Registro de Imóveis, para o pagamento, devendo fazê-lo no prazo de quinze dias. Se não pago o débito, o Oficial do Registro de Imóveis promoverá a averbação, na matrícula do imóvel, da consolidação da propriedade em nome do fiduciário.

A agilidade da execução extrajudicial é o mote desse instituto e a participação do Registrador de Imóveis é o que dá a agilidade a este sistema de execução.

Este sistema só promoveu os fantásticos resultados que vemos hoje no financiamento dos imóveis, em vista da agilidade e da segurança proporcionados pelo Registro Imobiliário.

Vemos também o Registro de Imóveis ser o participante ativo no processo de regularização dos imóveis que, até ano de 2004, era inteiramente realizado na via judicial. Por autorização da Lei 10.931 de 02 de agosto de 2004, o seu processamento se dá facultativamente por via administrativa, no Cartório de Registro de Imóveis onde está matriculado o imóvel.

Isso sem dúvida trouxe valorização para os imóveis, que passam a ter seus dados atualizados e confiáveis, promovendo a segurança jurídica necessária para dar suporte a negociações e ao crédito lastreado em imóveis.

Recentemente, tivemos o início da vigência da Lei 11.977 de 07 de julho de 2009, que no seu bojo trouxe importantes medidas de caráter social como o Programa Minha Casa Minha Vida, que se destina a assentar famílias em mais de dois milhões de propriedades imobiliárias a serem construídas com recursos do governo e parte com financiamentos a este programa dotados. Trouxe ainda o Registro Eletrônico a ser implantado no prazo máximo de cinco anos, a partir da data da lei, em todos os Cartórios de Registros de Imóveis do Brasil, e também a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

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

A regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e também pelos beneficiários, individual ou coletivamente. Poderá ainda ser promovida pelas cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.

Tal regularização é processada administrativamente e de forma extrajudicial perante o Registro de Imóveis. Finaliza com a outorga do título de legitimação de posse pela administração pública, título este que, depois de registrado em Cartório de Registro de Imóveis e transcorridos cinco anos de posse do seu titular, autoriza a sua conversão diretamente perante o Registro de Imóveis em propriedade definitiva do imóvel, consagrando assim o instituto de usucapião extrajudicial.

São estes alguns dos instrumentos nos quais a participação do Registro Imobiliário é mais que fundamental, é vital.

Permito-me, ainda, para dar conhecimento aos aqui presentes, de que o Registro Imobiliário está sendo alvo de uma absurda onda por concessão de gratuidades e reduções de emolumentos, que por lei são a única fonte de remuneração dos serviços dos Registradores Imobiliários, que não possuem qualquer subsídio para exercer a sua atividade.

A continuar assim, poderá até mesmo ser inviabilizada a atividade registral e o exercício da profissão de registrador.

A atividade registral é exercida em caráter privado; os oficiais de registro a exercem por sua própria conta e risco, são responsáveis pelas despesas de custeio, investimento e pessoal, visando à prestação dos serviços com qualidade e eficiência. As reduções ou isenções de emolumentos só devem ser consideradas constitucionais se forem acompanhadas de algum mecanismo de compensação, indenização ou viabilização econômico-financeira das serventias que terão suas receitas minguadas.

Sabemos que certas situações têm a especial proteção do Estado, mas lembramos que o trabalho também tem esta proteção. E para isso o IRIB, como órgão de representação, acompanhado pela ANOREG, tem atuado em diversas frentes, preventivamente, por intermédio de ações parlamentares, e mesmo posteriormente, demonstrando especialmente ao Governo e aos Tribunais, que a atividade, privada que é, não comporta tais absurdos, sob pena de ser exemplificada como trabalho escravo, sem remuneração, o que é tão ou mais absurdo que a própria concessão da gratuidade. Se o Estado quer estabelecer gratuidade ou redução de emolumentos, que promova contrapartida compensatória.

Agradeço à ANOREG/MS a oportunidade de estar aqui presente e me manifestar, levando a toda a sociedade um pouco mais de conhecimento sobre a atividade Registral Imobiliária.

Francisco José Rezende dos Santos

Presidente do IRIB