

## **OS PRINCÍPIOS REGISTRÁRIOS E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Ivanise Pinto Nogueira Zanlorenzi

Uma análise sobre a política urbana especificamente sobre a regularização fundiária no Brasil, nos apresenta um período bastante recente de implementação dessas políticas. Muitas assim têm sido as dificuldades que surgiram e ainda surgem quando se procura uma solução adequada àqueles que buscam uma sociedade mais sustentável.

O trabalho pretende apresentar entre tantos outros aspectos não menos relevantes, aquele que trata das questões registrárias relativas à regularização. Basicamente faz-se uma análise sobre a necessidade de vinculação aos princípios registrários e aqueles que norteiam as políticas de regularização fundiária. Apresenta assim dois pontos iniciais: primeiramente, sobre o instituto do parcelamento do solo e as necessidades de regularizar as ocupações irregulares para apresentar depois os princípios registrários, concluindo ao final numa simbiose dos mesmos.

## OCUPAÇÃO DO SOLO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A organização do espaço, não é privilégio atual, já existia na época colonial. Naquele período a preocupação urbana voltava-se para as ruas<sup>1</sup>. Somente no século XIX, a partir de 1854 face ao Decreto 1318 que regulamentou a Lei 601 de 18.3.1950 passou a ser concedido registro de propriedade tanto àqueles que possuísem título legal (sesmeiros, compradores, herdeiros), como aos que possuísem terras 'por simples título de posse mansa e pacífica', regulamentando a aquisição e uso das terras devolutas e a formação de núcleos coloniais (ZMITROWICZ, p. 3).

Mas foi com o desenvolvimento econômico que o território tornou-se um bem divisível e alienável para suprir o crescimento das populações nas áreas urbanas. Quando se fala em urbanização de uma cidade, o parcelamento do solo é o instituto pelo qual é realizada uma das suas mais importantes etapas. Isso porque nessa etapa é definido o desenho urbano de um modo geral. Um parcelamento do solo de forma adequada permite um crescimento harmônico da cidade.

A realidade brasileira, entretanto, tem sido constituída mediante parcelamento irregular do solo, originando as chamadas ocupações irregulares. Assim a regularidade está diretamente ligada ao uso do solo. O parcelamento do solo é um instrumento utilizado para promover a organização territorial. É por meio deste instrumento que o município pode exigir uma distribuição

---

<sup>1</sup> BARREIROS, Mario Antonio Ferreira; ABIKO, Alex Kenya. **Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano**. São Paulo, 1998. In: <http://publicações.pcc.usp.br/PDF/BTCAP201.pdf>. Acessado em 21.10.06. P. 3.

adequada dos lotes, equipamentos e vias públicas entre outros aspectos. A inexistência e inadequação do desenho urbano entre outras causas originam várias formas de irregularidades de ocupação.

A Lei 6766/79 é uma legislação específica para regular o parcelamento do solo. Antes dela vigorava o Decreto-lei 58/37 que não continha nenhum dispositivo de caráter urbanístico, principalmente que pudessem ser aplicadas em áreas urbanas expandidas. A Lei 6766/79 incorpora esses princípios urbanísticos, tornando-se inovadora. A partir de então o poder executivo municipal passou a ter a possibilidade de conduzir efetivamente o processo de organização espacial de seu território, ao invés de apenas receber planos já elaborados, o município passou a ter a possibilidade de, segundo seus critérios, interferir nos projetos, adequando-os às particularidades locais.

Sobre a conceituação ou definição mais apropriada para o parcelamento do solo, a doutrina tece algumas considerações. Em ATHAYDES<sup>2</sup> encontramos a observação de que o parcelamento do solo deve ser considerado sob dois aspectos: o físico, que nada mais é do que a divisão geodésica de um terreno, e o jurídico, de que resulta a divisão da propriedade, com a conseqüente formação e novos direitos autônomos de domínio sobre cada unidade em que a área for dividida. Pode-se assim conceituar o parcelamento como a divisão geodésica jurídica de um terreno, uma vez que por meio dele se divide o solo e, concomitantemente, o direito respectivo de propriedade, formando-se novas unidades.

---

<sup>2</sup> ATHAYDES, Olmiro Gayer et al. **Teoria e prática do parcelamento do solo**. São Paulo: Saraiva: 1984.

Para COUTO<sup>3</sup> o parcelamento é a divisão jurídica da propriedade. Para o autor somente a criação do título de propriedade possibilitou o conseqüente parcelamento do solo. Isso porque a propriedade tinha em seu conceito um forte contorne individualista, fruto ainda das normas napoleônicas. Embora o contexto social, jurídico e político do país, seja diverso daquela compreensão, não raras vezes são essas concepções que embasam a noção de propriedade em diversas decisões judiciais proferidas por todo o país bem como em diversas ações do próprio cidadão.

Esse contexto social atual baseado na função social da propriedade, deve-se ao reconhecimento de que o interesse comum a todos beneficia, prevalecendo sobre o interesse particularista de cada proprietário. Assim, podemos dizer que “a função social da propriedade ocorre no equilíbrio entre o interesse público e o privado, no qual este se submete àquele, pois o uso que se faz de cada propriedade possibilitará a realização plena do urbanismo e o equilíbrio das relações da cidade <sup>4</sup>.”

O surgimento da Lei 6766/79 na sua época não trazia na propriedade, essas características de função social. As inovações relevavam na essência porque tratava-se pela primeira vez de regular o parcelamento do solo. Contudo, em que pese as inovações trazidas pela Lei 6766/79, alguns autores apontam as inconveniências da lei e que por suas relevâncias não podem ser desconsideradas. MARICATO<sup>5</sup> aponta que a lei trouxe uma certa restrição na

---

<sup>3</sup> COUTO, Sergio A. Frazão do. **Manual Teórico e prático do parcelamento urbano**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

<sup>4</sup> BLANC, Priscila Ferreira. **A função social da propriedade como premissa básica da elaboração do plano diretor de desenvolvimento municipal**. Monografia de Pós-Graduação em GTU da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: 2004.

<sup>5</sup> MARICATO, Ermínia. **O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática**. In: GONÇALVES, Maria Flora (org.) **O novo Brasil urbano: impases, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.

oferta de moradia para a população trabalhadora. Isso porque muito embora a lei federal apresentasse riquezas multidisciplinares em suas inovações, nem sempre conseguiu atender o interesse local que particulariza cada município.

O Estatuto da Cidade engloba um conjunto de princípios – no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbanos – e uma série de instrumentos que, como a própria definição define, são meios para atingir as finalidades desejadas. Entretanto, delega – como não podia deixar de ser – para cada um dos municípios, a partir de um processo público e democrático, a explicitação clara destas finalidades<sup>6</sup>.

Contudo, a regularização fundiária, não se encerra em ato isolado do Executivo, aprovando o parcelamento e verificando sua observância às regras vigentes. É preciso que o ato se materialize juridicamente com a criação jurídica das frações destacadas e, para tanto, passa necessariamente pelo Registro de Imóveis.

## **PRINCÍPIOS REGISTRÁRIOS**

Tratar das funções notariais e registrais nos tempos modernos é refletir acerca de sua significância para o mundo do direito e para a sociedade. Algumas literaturas já existentes nos apontam que se tratam de funções acauteladoras, mediadoras, mas com grande destaque para o sentido

---

<sup>6</sup> MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2004.

de que são na verdade agentes da paz social<sup>7</sup>, com missão de amparar os direitos fundamentais do cidadão.

Entre os direitos fundamentais do cidadão encontramos o direito de propriedade (CF, art. 5º, XXII), e a própria Carta Magna estabelece critérios definidores para sua aquisição legal. Refletir dessa forma sobre as atividades notariais e registrais sem refletir sobre o direito de propriedade, especificamente a propriedade imobiliária é simplesmente não querer enxergar tanto a relevância das funções exercidas por tais instituições, bem como descartar a possibilidade de reflexões sobre um tema que na era da globalização é um dos mais preocupantes.

A regularização por isso é ponto relevante a ser discutido concomitantemente com as instituições registrais. Também com a promulgação da Carta Magna de 1988, houve significativa mudança institucional dos serviços de registro. Eles passaram a ser exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público (art. 236 da CF/88). Um efetivo corte com o Poder Judiciário, regulamentado efetivamente pela promulgação da Lei 8935/94. Como destacou o Desembargador Décio Antônio Érpen uma organização social pré-jurídica [...] ao analisar com profundidade a natureza dos serviços notariais e de registro, conclui-se que se está frente à verdadeira instituição, entidade do Estado, corpo social, independente, não integrante do governo ou de outro Poder político [...] Instituição, como se viu, porque verdadeiro corpo

---

<sup>7</sup> COMASSETTO: **A Função Notarial como forma de prevenção de litígios**. Porto Alegre: Norton Editor, 2002. 160 p. Pág. 31.

social, não efêmero, exigido e mantido como fenômeno social, para segurança da sociedade<sup>8</sup>.

A relevância da regularização está no fato de que o registro da propriedade é uma instituição fundamentalmente jurídica pelo procedimento que o rege, por seu conteúdo e por seus efeitos. O registro de propriedade é jurídico em seu procedimento porque a norma jurídica determina os passos para a recepção dos títulos que têm acesso ao mesmo, seu controle, sua publicação e sua publicidade. É jurídico por seu conteúdo porque o mesmo tende sempre publicar situações jurídicas ou através de documentos no chamado registro de documentos, onde se arquivam ou transcrevem documentos, ou através dos direitos que diretamente publicam-se no chamado registro de direitos. E finalmente é jurídico em seus efeitos, porque definirá os efeitos que entre partes e frente a terceiros derivam-se da publicação dos direitos<sup>9</sup>.

SANTOS, explica de maneira magistral que de forma geral, o Registro de Imóveis se apresenta no universo jurídico nacional com uma estrutura de inatacável lógica interna, regida pelos chamados “princípios registrais”, os quais, não obstante tenham como gênese os “princípios gerais de direito”, se distinguem da generalidade desses, em virtude da sua aplicabilidade *in concreto*, como resposta direta da legislação, ou por esta induzida, para

---

<sup>8</sup> ÉRPEN, Des. Décio Antônio. **A atividade notarial e registral: uma organização pré-jurídica**. Revista Ajuris 63, março 95 apud FERREIRA, João Figueiredo. Op. Cit. Página 128

<sup>9</sup> SÁNCHEZ, JOSÉ SIMEÓN RODRÍGUEZ. Princípios de regulação e organização do sistema registral: poder público, organização, autofinanciamento, responsabilidade. In: IRIB. **Revista de Direito Imobiliário**. Volume 57. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

problemas práticos <sup>10</sup>. Em seguida fala sobre o entendimento de que são princípios, ensinamento do qual não podemos nos furtar.

“Princípio é definido também como “proposição posta no início de uma dedução, não sendo deduzida de nenhuma outra do sistema considerado e, por conseguinte, colocada até nova ordem fora de discussão”

Segundo o dicionarista De Plácido e Silva, “os princípios revelam o conjunto de regras ou preceitos, que se fixam para servir de norma a toda espécie de ação jurídica, traçando, assim, a conduta a ser tida em qualquer operação jurídica”.

Denso é o comentário tecido por Celso Antonio Bandeira de Mello acerca dos princípios em geral. Diz ele: “princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo”.

Augustin A. Gordillo garante que um princípio é muito mais importante do que uma lei. Segundo o autor, “el principio establece una dirección estimativa, un sentido axiológico, de valoración, de espíritu. El principio exige que tanto la ley como el acto administrativo respeten sus límites y

---

<sup>10</sup> SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Princípio da legalidade e registro de imóveis**. In: Palestra proferida em 13.05.2006 no I Seminário Notarial e Registral. São Paulo, 2006 (p. 3).

además tengan su mismo contenido, sigan su misma dirección, realicen su mismo espíritu”.

Antes disso, Gmur já afirmara que “a segurança jurídica, objetivo superior da legislação, depende mais dos princípios cristalizados em normas escritas do que da roupagem mais ou menos apropriada em que se apresentam”<sup>11</sup>.

Já quanto ao entendimento do que são os princípios registrais segue no seguinte entendimento:

“Entende-se por princípios registrais regras, critérios e idéias fundamentais que servem de base ao Sistema de Registro Imobiliário de um país, tecnicamente desenvolvidos a partir de seu arcabouço jurídico, para consecução das finalidades da instituição registral, qual seja, a segurança máxima do tráfego imobiliário, que traz em seu bojo o desenvolvimento e a segurança econômica”<sup>12</sup>.

Ritcher<sup>13</sup>, no entanto, considera os princípios registrais como uma forma de guia para facilitar a compreensão e aplicação da matéria registral.

As diversas conceituações de princípios, explica o autor, não se refere à maior ou menor importância de um ou outro. Na maior parte das vezes trata das circunstâncias em que são conduzidos os raciocínios. Neste trabalho

---

<sup>11</sup> Ibidem (p.4).

<sup>12</sup> Ibidem (p.7).

<sup>13</sup> RITCHER, Luiz Egon. **A trajetória do título no registro de imóveis**. In: IRIB. Revista de Direito Imobiliário. Volume 56. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, pp.47-57 (p.48).

seguimos a classificação adotada por SANTOS<sup>14</sup>, quanto aos princípios que informam os requisitos dos registros e os que informam os efeitos dos registros, sendo assim os seguintes princípios:

a) Princípio da rogação ou instância: a atuação do oficial de registro de imóveis depende da provocação da parte interessada

b) Princípio da continuidade: assegura que a cada imóvel individuado, deve existir um encadeamento de titularidades dos direitos reais<sup>15</sup>. É de natureza instrumental, na medida em que se destina a garantir o encadeamento dominial, compreendendo o direito e os sujeitos titulares do mesmo<sup>16</sup>.

c) Princípio da legalidade: tem como idéia nuclear a de que a validade do registro mantém uma relação lógica com a validade do título, o que não quer dizer, por outro lado, que a validade do título necessariamente impõe validade ao registro<sup>17</sup>. De outro modo, é dizer que somente serão admitidos para registro os títulos que reúnam os requisitos legais para sua registrabilidade.

d) Princípio da especialidade: Informa a necessidade da especialização tanto do bem como dos direitos inscritos. É preciso uma individualização precisa do imóvel sobre o qual o direito irá recair, de modo a não haver dúvidas sobre sua localização e perímetro<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> SANTOS, Flauzilino Araújo dos. Op. Cit.

<sup>15</sup> Ritcher, Luiz Egon. Op. Cit. 2004. p. 49.

<sup>16</sup> Ritcher, Luiz Egon. **Fragmentos teóricos da base matricial do imóvel no registro de imóveis**. In: IRIB. Revista de Direito Imobiliário. Volume 55. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, pp.35-61 (p.41).

<sup>17</sup> RITCHER, Luiz Egon. Op. Cit. 2004 P. 48.

<sup>18</sup> Ibidem, Op. Cit. 2004 p. 49.

e) Princípio da unitariedade: preconiza a idéia de que a cada imóvel, considerado como um corpo certo e contínuo, deve ser atribuído uma matrícula e a cada matrícula deve corresponder apenas um imóvel<sup>19</sup>.

f) Princípio da publicidade: tem como essência a difusão para terceiros do conteúdo dos atos registrados.

g) Princípio da prioridade: tem como idéia central a de assegurar a preferência para o título apresentado em primeiro lugar<sup>20</sup>.

h) Princípio da inscrição: sua idéia central é a de que a constituição, transmissão e desconstituição dos direitos reais sobre imóveis por ato inter vivos só se operam com a publicidade no registro imobiliário<sup>21</sup>.

i) Princípio da presunção: visa garantir o efeito da inversão do ônus da prova, na forma do art. 1245, § 2º do Código Civil Brasileiro, segundo o qual o adquirente deve se haver como dono do imóvel.

Uma abordagem rápida sobre o significado dos princípios já permite a compreensão de que alguns deles estão mais diretamente ligados à questão da regularização fundiária do que outros. Isso não quer dizer que estes sejam de algum modo desconsiderados no processo de registro, em hipótese alguma. Mas na verdade, somente alguns desses princípios têm seus efeitos atingidos de forma impactante.

O princípio da continuidade que assegura que a cada imóvel individualizado, deve existir um encadeamento de titularidades dos direitos reais, é

---

<sup>19</sup> RITCHER, Luiz Egon. Op. Cit. 2003 p. 41

<sup>20</sup> Ibidem Op. Cit. 2004 p.48

<sup>21</sup> Ibidem Op. Cit. 2004 p. 48

atingido pelos imóveis usucapidos, principalmente quando a usucapião é utilizada como forma de determinação de parte ideal do imóvel, quando a divisão tornar-se impossível. O registro de vendas de partes ideais têm sido objeto de muitos “ilegítimos” loteadores, que não pretendem submeter-se às exigências legais, anteriormente expostas. Sua intenção é na maioria das vezes premeditada, quando mais tarde, ingressam com a usucapião a fim de determinar seus imóveis. Nesse sentido surge ainda o impasse que deve ser resolvido entre o direito fundamental de dignidade – na necessidade de identificação do imóvel, para ligação de água, por exemplo – e o direito coletivo de uma sociedade sustentável. Nessa mesma linha se insere o princípio da especialização. Se por um lado atende a um direito fundamental muitas vezes, cria obstáculos ao exercício de um direito coletivo.

Esses dois princípios constituem a base de muitas divergências entre o poder público e os Cartórios de Registros de Imóveis, no momento de aplicar as legislações urbanas e ambientais e promover a regularização fundiária.

## **CONCLUSÃO**

O Registro de Imóveis é uma instituição que surgiu como necessidade do Estado de controlar o direito de propriedade atribuindo-lhe segurança jurídica. Os princípios registrais são de fundamental importância para todos aqueles que buscam a segurança jurídica de uma sociedade. Assim as

dificuldades que surgem no momento de promover a regularização fundiária, não podem ser consideradas abusos. Na verdade estão vinculadas a outro princípio maior, o da fé pública.

O surgimento desse princípio vem ao encontro da real necessidade de segurança, em razão da necessidade social de satisfazer outras necessidades de transcendência social, como o bem-estar<sup>22</sup>.

A segurança jurídica aplicada às funções do registrador somadas ao princípio da fé pública, vincula o profissional do direito. É completo assessoramento jurídico, que funciona como medicina preventiva em um mundo cada vez mais complexo. Na verdade sempre que há o requerimento da parte para tal, haverá a necessidade de se harmonizar os diversos e muitas vezes contrapostos interesses, na busca do equilíbrio das relações. É assessoramento que deverá ser exercido e medido caso a caso, mesmo quando vários princípios são antagônicos.

---

<sup>22</sup> Cf. CHICUTA, Kioitsi. Os profissionais do direito e a extinção dos serviços notariais e de registro como serviços públicos delegados. O registro de Títulos e Documentos e o Registro Civil das Pessoas Jurídicas. IN NALINI, José Renato et all. Registros Públicos e Segurança Jurídica. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 1998. “O notariado e os registros públicos respondem a uma realidade secular de necessidade de segurança e consistente na autenticação e documentação de realidades mediante uma função que lhe é própria e inerente, ou seja, a fé pública, e toda sua obra está marcada por esse princípio fundamental e que, sustentado por outros, como a liberdade, a verdade e a justiça, valores que juntos com o direito, imprimem aos atos, fatos e relações jurídicas o selo definitivo de autenticidade e legalidade [...] Nesse sentido, a sociedade tem reservado a eles missão de satisfazer necessidades de elevada transcendência social e a necessidade social criou a função notarial e depois aquela registral”. Página 61

## REFERÊNCIAS

ATHAYDES, Olmiro Gayer et al. **Teoria e prática do parcelamento do solo.** São Paulo: Saraiva: 1984.

BARREIROS, Mario Antonio Ferreira; ABIKO, Alex Kenya. **Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano.** São Paulo, 1998. In: <http://publicações.pcc.usp.br/PDF/BTCAP201.pdf>. Acessado em [21.10.06](#).

BLANC, Priscila Ferreira. **A função social da propriedade como premissa básica da elaboração do plano diretor de desenvolvimento municipal.** Monografia de Pós-Graduação em GTU da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: 2004.

CHICUTA, Kioitsi. Os profissionais do direito e a extinção dos serviços notariais e de registro como serviços públicos delegados. O registro de Títulos e Documentos e o Registro Civil das Pessoas Jurídicas. IN NALINI, José Renato et all. Registros Públicos e Segurança Jurídica. Sergio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre, 1998.

COMASSETTO: **A Função Notarial como forma de prevenção de litígios.** Porto Alegre: Norton Editor, 2002.

COUTO, Sergio A. Frazão do. **Manual Teórico e prático do parcelamento urbano.** Rio de Janeiro: Forense, 1981.

MARICATO, Ermínia. **O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática.** In:

GONÇALVES, Maria Flora (org.) O novo Brasil urbano: impases, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos.** 2004.

RITCHER, Luiz Egon. **A trajetória do título no registro de imóveis.** In: IRIB. Revista de Direito Imobiliário. Volume 56. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, pp.47-57

RITCHER, Luiz Egon. **Fragmentos teóricos da base matricial do imóvel no registro de imóveis.** In: IRIB. Revista de Direito Imobiliário. Volume 55. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, pp.35-61

SÁNCHEZ, JOSÉ SIMEÓN RODRÍGUEZ. Princípios de regulação e organização do sistema registral: poder público, organização, autofinanciamento, responsabilidade. In: IRIB. **Revista de Direito Imobiliário.** Volume 57. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Princípio da legalidade e registro de imóveis.** In: Palestra proferida em 13.05.2006 no I Seminário Notarial e Registral. São Paulo, 2006