ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **dwyXz73wNinL** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

O registro público da propriedade imóvel urbana no Brasil: construção de uma agenda de pesquisa para as áreas de urbanização consolidada

Autores:
Maria Aparecida Azevedo Abreu - IPPUR;UFRJ - mazabreu75@gmail.com

Resumo:

Os registros públicos de imóveis urbanos receberam bastante atenção nos últimos anos, redundando em uma área profícua de pesquisa no Brasil, com reconhecimento internacional. Simultaneamente, estudos internacionais sobre a desigualdade vêm apontando a insuficiência dos estudos sobre desigualdade de renda. Para ficar apenas com o estudo mais conhecido, de T. Piketty, as desigualdades, em todo o mundo tendem a se acentuar e adquirirem os padrões de séculos anteriores, em que a desigualdade patrimonial será predominante em relação às desigualdades de renda. Nos séculos anteriores, a herança era a principal fonte da desigualdade. Atualmente, a herança, e a financeirização do capital, inclusive fundiário, são novas formas de um indivíduo obter privilégios de nascença inalcançáveis por outro que não tiver a mesma sorte de nascimento. Buscando produzir conhecimento sobre a propriedade imóvel urbana, objeto de especulação e de acumulação que traz problemas não somente de justiça distributiva, mas também urbanos, este artigo propõe uma agenda de pesquisa, buscando analisar como o registro imobiliário se constitui elemento importante para a legitimação e a opacidade das desigualdades originadas a partir do patrimônio fundiário.

O REGISTRO PÚBLICO DA PROPRIEDADE IMÓVEL URBANA NO BRASIL:

CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA DE PESQUISA PARA AS ÁREAS DE URBANIZAÇÃO CONSOLIDADA

INTRODUÇÃO

A administração pública da propriedade imóvel urbana no Brasil tem uma gestão bastante complexa. De um lado, as regras gerais para o seu parcelamento, ordenamento e registro são de competência da União (artigo 22 da Constituição da República). De outro, a disciplina específica de uso do solo é de competência do município (artigo 30 da Constituição). Entre os dois, os estados têm a competência, por meio de suas organizações judiciárias, de fazer o registro público da matrícula e de todas as transferências do título de propriedade do imóvel. Também na tributação temos distribuição de competências de arrecadação. Essa repartição de competências ocasiona alguns impasses na gestão desejável da propriedade imóvel urbana, tanto do ponto de vista de uma concepção de justiça em escala nacional, quanto da perspectiva de uma política urbana mais equilibrada e equitativa para os cidadãos e cidadãs de cada município. Com isso, não será preocupação do artigo as recentes alterações no registro de imóveis que foram concessões para os projetos de urbanização e regularização da propriedade urbana em áreas mais pobres, como gratuidade do registro, exigência de documentação compatível com a própria história de ocupação do imóvel, nem o atendimento de demandas sociais na produção de novas unidades imobiliárias, assunto bastante debatido e desenvolvido na literatura, que tem no Brasil um de seus centros produtores, tanto de políticas públicas que sejam objeto de avaliação, quanto de análises a seu respeito.

A preocupação deste artigo será outra: a de estudar como o Estado brasileiro vem regulando a disciplinando a propriedade imóvel urbana das áreas de urbanização já consolidada. Em outras palavras, como o Estado brasileiro, em seus três níveis federativos vêm administrando a propriedade imóvel urbana. Ao contrário das políticas de urbanização e regularização de regiões urbanas precárias, a

administração da propriedade imóvel urbana no Brasil é um tema pouco estudado, com rara bibliografia a respeito. Tal ausência de literatura corresponde à inexpressividade de políticas públicas voltadas para a gestão da propriedade, campo de e estudos que se firmou na literatura internacional como *land administration.* O registro da propriedade e todos atos que envolvem sua transferência ou oneração têm sido operacionalizado pelos cartórios de registros de imóveis, que são administrados e fiscalizados pelo Poder Judiciário e a organização da política voltada para a propriedade imóvel urbana se dá da forma complexa indicada inicialmente.

A administração da propriedade imóvel – especialmente a urbana – assume importância primordial se reconhecermos que a desigualdade patrimonial é um dos grandes desafios de nossas sociedades capitalistas injustas e que tal desigualdade é mais intensa e ainda mais injusta que a desigualdade de renda (PIKETTY (2014), MURPHY e NAGEL (2005) [2002]; e FLEISCHACKER (2006)). Apesar disso, é a desigualdade sobre a qual conhecemos muito pouco, e há poucos dados disponíveis, o que dificultou os trabalhos de Piketty, em seus estudos comparativos internacionais sobre a desigualdade em geral e foi admitido sem ressalvas por Souza (2018), em sua recente revisão bibliográfica. Enfim: sabemos pouco sobre a acumulação de patrimônio. Dentre a acumulação de patrimônio, a imobiliária ocupa lugar importante, pois sua transferência e acúmulo hereditários faz com que territórios extensos de cidades sejam monopolizados por famílias ou grupos sociais, que se tornam vizinhos, criam redes sociais de proteção mútua e, com isso, a desigualdade de patrimônio imobiliário urbano acaba impactando também em outras desigualdades. Mas esta cadeia de retroalimentação de uma desigualdade pela outra não será objeto deste artigo. Nosso foco será bem mais modesto, tendo em vista contribuir de forma incremental e ainda exploratório – pois, como já dito, há poucos estudos sobre o tema - para a compreensão de como vem sendo feita a administração da propriedade imóvel urbana no Brasil, como chegamos até aqui e, quem sabe, como podemos incorporar uma agenda que modifique o atual quadro em relação a essa questão.

Tendo isto em vista, o objetivo do artigo é (i) descrever como atualmente a administração pública da propriedade imóvel no Brasil vem sendo feita e indicar potenciais problemas decorrentes do tipo de administração que vem sendo adotada em nossa federação; (ii) tentar identificar historicamente as origens desse sistema, que, parece, além de pouco justo, é pouco racional; (iii) apontar os desafios a serem enfrentados para a alteração da atual estrutura de registro da propriedade imóvel urbana.

Para isso, o artigo será dividido em três seções: as origens da administração judiciária da propriedade imóvel no Brasil, que se configuraram no período imperial, na aprovação e, principalmente, aplicação, da Lei de Terras; em seguida relataremos brevemente a tentativa de estabelecer um outro tipo de registro de imóvel e de tratamento do título da propriedade imóvel, nesse caso tanto imóvel quanto urbana, empreendido no período imperial por Rui Barbosa, por meio do registro Torrens; por fim, descreveremos o tratamento dado atualmente e as dificuldades que ele apresenta para a gestão da propriedade imóvel urbana pelo Estado e buscaremos apontar alguns dos possíveis desafios para tornar a gestão da propriedade mais adequada ao seu uso justo e proveitoso para a sociedade e não apenas para o seu titular.

O REGISTRO DE IMÓVEIS NO PERÍODO IMPERIAL

Uma das funções primordiais de qualquer Estado é organizar a distribuição da propriedade imóvel e conferir ao seu titular, seja ele quem for – o Estado ou qualquer ente privado – alguma previsibilidade tanto em relação à posse, que envolve o uso e o gozo do bem, quanto àquilo que aquele bem significará em seu patrimônio. A essa função, ao longo da história – e isso é previsto pela Constituição brasileira, somou-se o dever de garantir de que a propriedade imóvel, dada a sua escassez, cumpra também sua função social, não podendo existir em um território sem que lhe seja dada uma destinação coletivamente útil. Esta função social é legitimamente exigida principalmente porque cada propriedade imóvel demanda do Estado uma série de ações: seu registro, o acesso a ela, a manutenção das condições desse acesso e, se urbana, a qualidade do convívio em seu entorno. Por tudo isso, o Estado disciplina mecanismos de registros de aquisição e de transferência imobiliária, regula o seu uso e tributa a sua titularidade.

No Brasil, o primeiro grande esforço de organização da propriedade imóvel foi a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Sua principal finalidade era dispor sobre as "terras devolutas do Império", como consta de sua ementa. Tal lei deve ser interpretada no conjunto de medidas preparatórias para a abolição do trabalho escravo no Brasil e a política de imigração que a acompanharia[1]. Ligia Osório Silva

[1] "Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por titulo de sesmaria sem preenchimento das condições legais. bem como por simples titulo de posse mansa e pacifica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a titulo oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colonias

(1990), ao estudar o processo de aprovação da referida lei, descreve como esse registro adentrou a esfera estatal brasileira. Antes dela, em um ambiente predominantemente agrário, valia a força do senhor que era considerado o proprietário de terras e também os registros paroquiais, que marcaram a história brasileira como "registro do vigário". Esta estrutura começa a se abalar – e a literatura sobre esse período no Brasil é bastante convergente em sua interpretação - no sentido de que a abolição da escravatura, que fazia com que os senhores de escravos tivessem sua riqueza por meio dessa propriedade, fossem compensados com a riqueza imobiliária (SILVA, 1996; ROLNIK, 1997, MARTINS, 2010). De maneira resumida, na interpretação de Silva (1996), a compensação se deu principalmente na legitimação da posse irregular – transformando-a em propriedade – de terras públicas. Na leitura de Rolnik (1997, p. 24), com a terra passando a ser o lastro das relações comerciais, por meio da hipoteca, e também de sua valorização, substituindo o escravo como o ativo mais cobiçado pelos grandes proprietários. Para Martins, (2010, p. 31), a lucratividade do fazendeiro de café - com a conversão do trabalho escravo em trabalho migrante subvencionado pelo governo – deixou de ser obtida na compra e venda de escravos para se tornar resultado da própria expansão imobiliária. No momento da transição do trabalho escravo para o regime de colonato, produzir café se tornou, na verdade, produzir *fazendas de café* (2010, p. 66). Com focos distintos, três importantes estudiosos sobre o processo ocorrido no momento da transição do trabalho escravo para o assalariado – possibilitado em grande parte pela migração subvencionada – convergem em direção à interpretação de que houve muito esforço para que os grandes proprietários pouco perdessem nessa transição. Apesar da correção e da complexidade, do ponto de vista econômico, de todas essas interpretações, simplesmente afirmar que a Lei de Terras foi aprovada e aplicada para beneficiar os grandes proprietários de terra não é suficiente para explicar por que o registro de imóveis assumiu a forma que adquiriu naquele momento. De fato, o debate sobre o registro das terras – que, no discurso oficial, tinha como escopo principal quais seriam as terras pertencentes ao Estado, está bastante atrelado à política de migrações no país e ao processo de substituição do trabalho escravo pelo trabalho assalariado. Tal transição, no debate político brasileiro, não poderia vir sem resguardar a elite econômica – naquele momento, predominantemente agrária – de sua posição e sua acumulação. Por isto, nosso debate aqui será mais focado na mudança operada pela Lei de Terras, em seus efeitos mais específicos sobre o modo de ver e registrar a propriedade, e não sobre seus objetivos econômicos mais amplos.

---

de nacionaes e de extrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonisação extrangeira na forma que se declara". Esta era a ementa mais extensa da Lei. Foi preservada a redação original da época.

Tal como disciplinado na Lei de Terras, o registro de imóveis no Brasil, por meio de matrícula individualizada de cada imóvel, iniciou-se em decorrência da necessidade de que fosse diferenciada a propriedade privada da propriedade pública de terras. Nesse esforço, atribuiu-se aos particulares a iniciativa de requerer à administração local, realizada muitas vezes pelos juízes de paz – que não eram juízes, no sentido atual – a demarcação e a matrícula de suas terras. De acordo com Silva (1996), esta delegação do poder de iniciativa do ordenamento territorial ao particular trouxe sérias consequências. Somente aqueles que estavam certos da inequívoca vantagem desse registro tomavam a iniciativa de regular suas propriedades. Além disso, o registro era tomado como apenas mais um elemento a ser considerado na estratégia de ocupação ilícita das terras que seriam de propriedade do Estado. Este processo foi descrito por Osório (1996) e Motta (1998) e também por Holston (1993). O resultado disso foi que, já no início do período republicano, boa parte das propriedades particulares não haviam sido registradas, e pouco se sabia sobre quais seriam as terras da União (Silva, 1996; MOTTA, 1998) – algumas dessas dúvidas persistem até hoje.

Marcia Menendes Motta (1998) mostra de forma detalhada como os registros de imóveis passaram de um tratamento híbrido, que envolvia agrimensores do Estado, as partes conflitantes, e a própria sociedade em geral, na medida em que testemunhava o tempo de posse de cada proprietário de imóvel, ao estudar os conflitos de terra no Brasil no século XIX. A passagem da responsabilidade da matrícula e de todos os registros, de um modo geral, de uma esfera administrativa para a esfera judiciária, se deu a partir dos inúmeros questionamentos que vários registros de imóveis suscitaram. Na primeira demarcação, necessária para a matrícula do imóvel, os proprietários tendiam a invadir a propriedade de seus vizinhos e desconsiderar a posse mansa e pacífica – que daria direito à propriedade – de seus agregados. Com isto, a demarcação originária das terras no Brasil, quando feita, se dava em um pequeno campo de batalha, solucionável apenas por meios judiciais. Na disputa pelas terras, argumentos jurídicos sofisticados foram mobilizados, e advogados dos mais talentosos da época, como Teixeira de Freitas, estiveram envolvidos nesse debate (MOTTA, 1998).

O resultado disso foi que a atividade de registro de imóveis, que abarca todos os atos envolvendo a propriedade, desde a sua matrícula, foi sempre estruturado do ponto de vista do particular (indivíduo ou empresa privada) (SILVA, 1996, MOTTA, 1998 e SANCHES, 2008). O proprietário é quem tem interesse em proteger sua propriedade do esbulho de qualquer tipo feito por terceiros. De fato, se estamos em um sistema econômico em que o direito de propriedade é garantido, parte dessa

garantia é a proteção dos direitos de seus titulares. Se, a isso se soma a constatação, documentada recentemente por Mariana Dias Paes (2018), de que estabelecer cadeias de domínio (propriedade) de cada imóvel, naquele momento do século XIX era impossível, pois a prática era demonstrar a titularidade da posse, e esta dependia de vários documentos - cuja validade era variável, e cuja existência nem sempre era certa -, e do testemunho, é razoável imaginar que quem detinha mais poder econômico também teria maior oportunidade de convencer, e até mesmo cooptar, testemunhas acerca de quem ocupava cada imóvel legitimamente. Além disso, muitas vezes o agrimensor que atuava no processo trabalhava na propriedade que estava medindo e tinha, portanto, com a parte do processo de registro uma relação que não era imparcial (MOTTA, 1998).

O resultado disso foi o de que, até o fim do período imperial não era possível identificar precisamente quais eram as terras de propriedade do Estado – identificação que não ocorreu de forma completa em território nacional até os dias atuais.

PRIMEIRA REPÚBLICA: RUI BARBOSA E O REGISTRO TORRENS

Raquel Rolnik (1997) relata o processo de expansão urbana de São Paulo e a progressiva necessidade de regular, por meio de leis, qual seria a cidade autorizada e valorizada, e aquela que seria marginalizada e desvalorizada. Fazer parte da cidade consolidada era sinal de prestígio e, mais do que isso, à medida que a regularização acontecia, o valor da propriedade aumentava a ponto de tornar-se proprietário de imóveis ter se tornado um empreendimento empresarial já naquele período. Mas Rolnik não avança sua discussão sobre os registros de imóveis e o que acontecia no processo notarial. Sua análise está centrada na atuação do Poder Executivo e do Legislativo na aprovação de leis e nas políticas urbanas para a cidade ilegal que insistia em ser muito maior que a legal.

José de Souza Martins, analisando o colonato, apresenta alguns achados importantes, sobre como a propriedade em geral – no caso de seu estudo, rural – se tornou a principal forma de acumulação de capital. O sistema de produção do café, mais do que produzir café, produzia mais fazendas de café (MARTINS, 2010:61). Além da acumulação, isso permitia que o fazendeiro conseguisse crédito mais fácil por meio do mercado hipotecário. Assim, com a abolição da escravatura, o escravo, principal mercadoria a ser acumulada, foi substituído pela propriedade da terra, que era praticamente

impedida aos migrantes que chegavam ao Brasil, endividados com o novo patrão, ou subsidiados pelo governo. Nos dois casos, o sistema de colonato pouca chance dava para que um dia eles pudessem tornar-se proprietários, embora fizesse parte do discurso oficial que o migrante laborioso conquistaria o seu pecúlio (MARTINS, 2010: 241).

Embora estes autores não tenham dado atenção à instituições judiciárias que possibilitavam, ou mesmo instrumentalizavam, tal concentração de propriedade, seus estudos são de grande valia para iniciar a compreensão de por quê algumas mudanças sugeridas pela elite política da época não terem prosperado.

Já no início do período republicano da história brasileira, Rui Barbosa, Ministro da Fazenda e um dos arquitetos institucionais da Primeira República, promoveu a aprovação do Decreto 451-B, de 31 de maio de 1890, que introduzia a sistemática do registro Torrens de propriedade, de inspiração australiana. A partir do decreto, tornava-se facultativo o registro pelos moldes da Lei de Terras e das Ordenações do Reino, naquilo que ainda eram vigentes, ou pela nova modalidade de registro, que dispensava os tabeliães notariais e tornava o registro bem mais simples. O sistema, instaurado por *Sir* Robert Torrens, em 1858 na Austrália, acabou tendo a adesão de vários Estados no mundo.

No Brasil, inicialmente, em seu caráter facultativo, o registro teve alguma adesão, em território nacional. De acordo com Erpen e Paiva (2004) os estados mais receptivos à nova forma de registro foram o Rio Grande do Sul, Goiás e Minas Gerais. Apenas em Porto Alegre, de acordo com dados levantados pelos autores, o número de matrículas ultrapassou os 46.000.

No entanto, em novembro do mesmo ano de 2010, outro decreto foi expedido, tornando possível a transferência de imóveis, na capital, ser registrada por sociedades em comandita por ações. Em dezembro do mesmo ano, o sistema Torrens se tornou obrigatório na capital. E, então, a resistência à sua implementação se tornou bastante intensa, obrigando Rui Barbosa a escrever em sua defesa, apontando que a resistência se dava justamente por, devido a sua simplicidade, o registro Torrens dispensar a atividade de tabeliães e advogados, simplificando a administração dos bens para aqueles que teriam a capacidade de administrá-los (1946 [1891], pp. 36-37).

Esses decretos foram instituídos ainda no Governo Provisório – a Constituição republicana somente seria aprovada em 1891 – e logo tiveram sua constitucionalidade questionada, pois, com o poder dado aos estados naquela constituinte, um decreto federal não poderia obrigar os estados a

adotar este ou aquele tipo de registro, prevalecendo, portanto, em cada estado, a sua própria política de reconhecimento da propriedade (SANCHES, p. 130). Em 3 de agosto de 1895, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a obrigatoriedade do Registro Torrens, dando liberdade aos estados de instituir seus sistemas de registros (SANCHES, p.131).

Em alguns estados, ocorreu a coexistência dos dois tipos de registro até a entrada em vigor do Código Civil de 1916, que dispunha do registro imobiliário por meio do tabelionato. A contenda perdurou até 1939, com a promulgação do Código de Processo Civil, "que, em seu art. 457, disciplinou o processamento de inscrição, reavivando a matéria, mas restringindo o ingresso futuro somente aos imóveis rurais" (ERPEN e PAIVA, 2004). A atual Lei de Registros Públicos mantém o registro Torrens para os imóveis rurais.

A tentativa de implementação do registro Torrens no Brasil tem sido pouco estudada. Estão disponíveis os argumentos que o próprio autor expôs na defesa do registro, mas o debate na época é pouco pesquisado, sendo uma importante fonte a pesquisa de Sanches (2008). Nela, é afirmado que um dos intuitos de Rui Barbosa ao instituir o registro Torrens era reservar à esfera judicial apenas algum eventual conflito inicial sobre a delimitação da propriedade, sendo todos os registros posteriores pertencentes à esfera administrativa, tal como em seu país de origem (pp. 86-87).

Mais tarde, no entanto, a simplicidade do registro Torrens iria facilitar o uso e a circulação do crédito hipotecário, elemento importante da ampla reforma bancária e financeira empreendida por Rui Barbosa e, esta, mais estudada pela literatura nacional. No entanto, no que tangia aos aspectos procedimentais do registro Torrens, suas vantagens administrativas – e não financeiras – parecem terem sido colocadas em segundo plano e atualmente ele existe no sistema jurídico brasileiro apenas para os imóveis rurais.

O que parece ser certo e convergente na literatura sobre a propriedade de terra é que os estados, mesmo na primeira república, continuaram a aplicar a Lei de Terras de 1850, pois, como observam Silva (1996) e Martins (2010), as razões que motivaram tal lei permaneceram: era preciso dificultar que os migrantes adquirissem terras e assegurar que o capital dos grandes proprietários de terra, inicialmente invertido em escravos, permanecesse com eles, agora na forma de terra. Esse era um Brasil agrário. A transição para a forma urbana de registro se daria pelos loteamentos que não

contribuíram para a desconcentração fundiária, nem com a tomada, pelo Estado, das rédeas do processo de planejamento e ocupação equânime do espaço urbano (ROLNIK, 1997).

Com a urbanização e as demandas populares por habitação, que formaram parte dos movimentos sociais que deram sustentação à chegada de Getúlio Vargas na presidência da república, em 1930, o Estado brasileiro centrou o foco de sua atuação na produção de habitação, dando menos importância à regulação e à disciplina fundiária das cidades já existentes. A literatura sobre as características do processo de urbanização brasileiro é bastante vasta: não é propósito deste artigo percorrê-la.

O ATUAL REGIME DE REGISTRO DE IMÓVEIS URBANOS NO BRASIL

O registro de imóveis urbanos no Brasil é disciplinado por uma lei mais ampla, que trata de todos os registros públicos, como o de pessoas físicas e jurídicas. Na Lei nº 6.015/1973, já no artigo 2º é afirmado que a competência para o registro será feita pelo Poder Judiciário, por meio das Leis de Organização Administrativa e Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios.

Esta competência, embora consagrada em nossa prática institucional, não é óbvia nem se encontra fora do campo de críticas. Em primeiro lugar, é necessário ser apontado que o Judiciário não é uma instância administrativa, embora ele próprio tenha autonomia administrativa para sua própria organização. Neste sentido, emerge até mesmo um paradoxo: o Judiciário tem autonomia administrativa e sua organização é responsável pelo registro e geração de dados de um dos aspectos mais importantes de qualquer Estado, que é o da administração da propriedade.

Outro aspecto que desponta do artigo 2º é o de que a competência para esse registro é dos estados, entes subnacionais. Aqui, outro ponto de desencaixe com a estrutura normativa nacional: a União tem a competência para a legislação geral sobre registro, uso e ocupação do solo, o município tem a competência para elaborar e executar a política urbana, mas quem detêm as informações sobre a propriedade são os estados.

Neste sentido, pode-se sistematizar, de forma sucinta, que o registro de imóveis no Brasil: (i) é iniciativa do proprietário, salvo os casos de regularização fundiária da Lei nº 13.465/2017; (ii) tem com

principal objetivo proteger o direito do proprietário *erga omnes*. O poder público, salvo em casos de desapropriação, ou da referida lei, é tratado praticamente como *mais um* proprietário.

A despeito desta estrutura legal, a propriedade não é apenas um bem para uso e gozo de seu titular. A sua existência demanda, de qualquer Estado, estruturas burocráticas para a sua própria garantia; melhorias no espaço, tanto rural quanto urbano, para a garantia do acesso a essa propriedade e, além disso, trata-se de um bem escasso, que deve ser gerido de acordo com o interesse público, ainda que respeitados os direitos de seus proprietários à indenização. Esta regra está presente em vários ordenamentos jurídicos nacionais, e também no brasileiro.

Na gestão desse interesse público, parece razoável afirmar que, quanto mais transparente e acessíveis forem os dados sobre a propriedade dos bens imóveis urbanos, maior facilidade e até mesmo maior legitimidade, perante a população, terá o Estado para empreender as medidas necessárias para a sua adequada administração.

Consideradas as origens da administração judiciária dos registros de imóveis no Brasil, que torna pouco transparente a titularidade dos imóveis do país e, mais do que isso, dificulta inclusive ao próprio Poder Executivo ter informações ágeis sobre a titularidade da propriedade urbana.

Também parece razoável imaginar que as instâncias administrativas tanto federal - que tem a competência premente de orientar políticas de efeito distributivo de alcance nacional -, quanto a municipal - que tem a competência de disciplinar especificamente o uso do solo, fazendo cumprir a sua função social, garantida na Constituição, e também, aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade, que visam o planejamento, entre outros aspectos, de uma cidade mais justa e igualitária – estejam pouco ajustas à organização judicial da gestão da propriedade urbana.

Na consecução da gestão do interesse público neste campo, portanto, a organização da atuação dos cartórios tem contribuído pouco para a execução de uma política territorial adequada às necessidades das cidades brasileiras. A ausência de informações consolidadas e digitalizadas georreferenciadas e em escala, bem como o alto preço cobrado na emissão de cada certidão de uma matrícula de imóvel, constituem impeditivos tanto para um planejamento estatal eficiente, quanto para o acesso de cidadãos, pesquisadores e outros interessados na distribuição fundiária do país à informação sobre o planejamento fundiário.

O município de São Paulo, por meio de sua estrutura administrativa do Poder Executivo disponibilizou, a partir de 2016, o sistema Geosampa (geosampa/prefeitura.sp.gov.br), em que qualquer cidadão pode navegar pelo mapa do município e encontrar dados inclusive relacionados a habitação e edificações em geral. No entanto, informações sobre a titularidade dos imóveis, o tempo de sua ocupação, as cadeias dominiais – sucessão de titulares da propriedade – permanecem de conhecimento restrito daqueles que se dispuserem a pagar pela certidão que relata todas as sucessões dominiais daquele imóvel, desde sua aquisição originária, até a posse atual.

No município do Rio de Janeiro, segundo mais populoso do país, há em sua estrutura notarial 12 ofícios de registros de imóveis. Para acessar de forma gratuita e online a certidão de um imóvel, é necessário ter o número da matrícula do imóvel, que praticamente somente os proprietários e/ou as imobiliárias sob as quais está a administração dos imóveis têm acesso. Do contrário, a busca por endereço, junto ao ofício, para obter as informações completa sobre o imóvel, é paga, não é imediata, nem se encontra em um formato cujos dados sejam passíveis de comparar e confrontar facilmente com outros dados dos sucessivos proprietários. Além disso, nas certidões e para efeito do cálculo dos tributos, é registrado o valor venal do imóvel, geralmente inferior ao seu valor de mercado. O valor venal de um imóvel é obtido com base em valores definidos na Planta Genérica de Valores do município, associados a ele a idade do valor do imóvel, sua localização, sua tipologia comercial/residencial[2]. Este valor é utilizado para o cálculo tanto do Imposto Predial Urbano (IPTU), de competência municipal e para o imposto de transmissão a título gratuito (*causa mortis* e doações - ITCMD), de competência estadual.

Em relação ao ITCMD, a Constituição brasileira, em seu artigo 155, § 1º, inciso IV, atribuiu ao Senado a competência para a definição de sua alíquota. O Senado, na Resolução nº 9 de 5 de maio de 1992, estabeleceu apenas a alíquota máxima, de 8% (oito por cento), deixando aos estados a possibilidade de fixar alíquotas menores e progressivas em suas leis estaduais. Tal alíquota, diante das desigualdades sociais do país e levando em consideração que nem todos os estados aplicam a alíquota máxima – São Paulo, o mais populoso e aquele que detém o maior PIB dentre os estados, aplica a alíquota de 4% -, pode ser considerada baixa.

[2] Estou utilizando como referência principal a Lei Municipal nº 6.250, de 28 de setembro de 2017, do município do Rio de Janeiro, mas é possível afirmar que os municípios brasileiros, em geral, reproduzem o mesmo padrão de definição, podendo ter menores variações, em decorrência de variações menos intensas de valores imobiliários.

Há várias propostas de alteração dessa forma de tributação da herança no debate brasileiro, mas a que encontrou mais espaço na mídia e parece ter maior apoio dos atores políticos necessários para sua aprovação, é a proposta do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ de alterar a alíquota máxima desse imposto para 20% (vinte por cento).

Na discussão do imposto sobre a herança em relação à transmissão de imóveis, leva-se sempre em consideração as necessidades fiscais e até mesmo a justiça da medida. Pouco é falado sobre os efeitos na política urbana que ele pode ter. Na medida em que deixar uma herança na forma de imóvel seja desestimulado, por exemplo, pode-se estar incentivando outras formas de transmissão de capital intrafamiliar e possibilitando, nas cidades, que famílias mudem de bairros, que redes sociais se alterem, que o capital social formado com essas redes deixe de se acumular com o patrimônio econômico, tornando regiões mais valorizadas de grandes cidades vizinhanças com códigos de inclusão e exclusão social que, na maioria das vezes, não são favoráveis aos menos privilegiados ou aos que têm de circular amplamente pela cidade. Mas este é um reflexo que, como já indicado na introdução, não é objeto deste artigo.

DESAFIOS PARA A ADMINISTRAÇÃO DA PROPRIEDADE IMÓVEL URBANA NO BRASIL

Para esboçar um rol inicial de desafios a serem considerados da administração da propriedade no Brasil, vou considerar como ponto de partida o documento elaborado pela Comissão Econômica da Europa, no âmbito da Organização das Nações Unidas, em 1996, que estabeleceu diretrizes de uma boa administração do solo[3], para muito além da efetiva garantia da propriedade, tendo como objetivo que o planejamento do uso do solo – que envolve inclusive a construção de escolas, hospitais e demais equipamentos destinados a serviços públicos – pudesse se realizar. Nesse documento, foi elencado um importante rol de indicadores de um contexto propício para uma boa administração do solo, extrapolando inclusive o âmbito urbano:

1) Acesso à alimentação e a um teto são necessidades humanas fundamentais;
2) *Segurança na titularidade (da posse ou da propriedade) é essencial para uma política eficiente de habitação;*

[3] O documento utiliza a expressão "*land administration*".

3) Certeza a respeito do status da terra é essencial para uma produção agrícola eficiente;
4) Investidores em uma economia de mercado requerem uma estrutura formal de direitos sobre a terra e sobre a propriedade;
5) Desenvolvimento sustentável depende de o Estado ter a mais abrangente responsabilidade por gerenciar as informações acerca da propriedade, do valor e do uso da terra, ainda que o setor privado possa estar bastante envolvido; e
6) *Tanto a terra quanto a informação sobre a terra são recursos que devem estar casados no objetivo de adquirir crescimento econômico. (itálicos meus)* (ECE/HBP, 1996)

O documento é bastante rico também em sugestões para que tais indicadores sejam atingidos.

A partir da leitura de tais diretrizes, a primeira característica que se verifica é a de que a reivindicação por maiores instrumentos estatais de gerenciamento do solo e de sua propriedade não consiste em qualquer tentativa de impor algum tipo de confisco ou de suspensão da economia de mercado. Trata-se de dar ao Estado as condições para a promoção de um desenvolvimento sustentável e com alguma qualidade de vida para seus cidadãos. A despeito da importância deste tema, pouca importância tem sido dada a ele no Brasil, que tem, com muito mérito, canalizado seus esforços acadêmicos e políticos para a regularização daqueles que se encontram inseguros na sua moradia ou ainda nem mesmo alcançaram esse direito.

Neste aspecto merece destaque todo o movimento social da reforma urbana, que, desde a aprovação da Constituição de 1988, obteve diversas conquistas: o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, os diversos planos diretores municipais, que foram mais ou menos participativos, conforme os processos locais, diversas leis e programas municipais, que possibilitaram o uso social da propriedade e a recente Lei de Regularização Fundiária, Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017 que, a despeito de várias controvérsias, simplificou os procedimentos de registro das áreas de regularização fundiária promovida pelos municípios, afastando, inclusive, a cobrança de emolumentos e quaisquer custas relativas aos procedimentos de regularização. Em relação a assentamentos antes irregulares que passaram ou passarão por processos de regularização, os avanços foram grandes. Neste ponto, a diretriz nº 2 do documento mencionado acima pode ter sido considerada uma das prioridades do Estado brasileiro no que tange à administração da propriedade imóvel urbana.

No entanto, pouca atenção tem sido dada à fiscalização e à reordenação do espaço urbano já consolidado, com o objetivo de buscar maior aproveitamento da estrutura urbana e também o seu uso mais justo. Aliás, a justiça patrimonial, nos termos colocados pelos referenciais teóricos utilizados neste texto (MURPHY e NAGEL (2005 [2002]); PIKETTY (2014) e FLEISCHACKER (2006)), não parece ser objeto de preocupação do estado brasileiro.

Além da baixa tributação e da complexidade federativa na administração da propriedade, no que tange ao registro, chama a atenção a ausência de transparência e publicidade dos registros notariais. Os registros dos cartórios são públicos, mas não para que o público tenha acesso às informações neles contidas, mas exclusivamente para proteger o proprietário em relação a terceiros. Note-se que tal falta de transparência dificulta o acesso tanto de terceiros de boa fé, que estejam interessados a respeito da aquisição de um imóvel – o que torna quase sempre necessária a intermediação de um corretor -, como de qualquer cidadão que estiver interessado no bom ordenamento urbano da cidade onde vive.

Essa pouca transparência contrasta com o acesso livre – e absolutamente correto e devido – que todo cidadão tem às remunerações de funcionários públicos, gastos por órgão, dos três poderes da república, beneficiários de contratos públicos, entre outro, por meio do Portal da Transparência[4]. Esta comparação e a crítica de nosso sistema não se tratam de observações idiossincráticas, nem de tentativa de rebaixar a organização burocrático-administrativa de nosso país, no que tange a um dos aspectos mais fundamentais do papel do Estado, que é o de lidar com os problemas ligados à propriedade. Tal administração em sua forma adequada é necessária, inclusive, para que se possam adotar medidas justas de tributação ligadas ao próprio título da propriedade e à herança (MURPHY e NAGEL, 2005[2002]; PIKETTY, 2014). Não se trata, aqui, de fazer uma crítica genérica ao sistema registral brasileiro, que padeceria de uma "desordem estratégica", nas palavras de Holston (1993), que teria como resultado facilitar a grilagem e a usurpação da terra, mas de começar a delinear as estruturas que impedem que a estrutura registral sirva tanto para a segurança dos particulares como para se constituir em um instrumento de planejamento do Estado.

O que parece revelar-se, no nosso sistema de registro de propriedade urbana, é a desconsideração de que cada imóvel localizado em uma região urbana consolidada demanda do Estado

[4] Ver: http://www.portaltransparencia.gov.br/redetransparencia

uma rede de serviços que já fazem parte do custeio da cidade e que são permanentemente mantidos com uma qualidade bastante diferenciada de uma região para outra. Tais serviços, que passam pela iluminação pública, pavimentação, acesso a transporte público – que varia de qualidade de uma região para outra -, arborização, paisagismo, e até mesmo a manutenção de espaços que permitem a poucos facilmente desfrutar de lazer gratuito - cuja acessibilidade é muito mais trabalhosa para boa parte da população, como parques, lagoas e praias -, parecem ser considerados naturais ou sem custo pela população que mora nesses locais privilegiados. Parece ser desconsiderado, assim, que bens e serviços produzidos e mantidos pelo Estado têm beneficiários que não são identificados. Seria conveniente que os destinatários desses recursos também fossem facilmente identificados, como quaisquer outros particulares que são servidores públicos estatais, que prestaram serviço ao Estado, ou que receberam dele qualquer tipo de benefício pecuniário.

A mesma desconsideração faz com que os municípios encontrem dificuldades para instituir taxas que estejam dentro de sua competência, que instituam a progressividade no IPTU, que realize desapropriações. Em relação a estas, dados os juros impostos nas sentenças judiciais, pode-se dizer que a desapropriação em geral constitui um bom negócio para os proprietários que tiveram seu imóvel desapropriado (ver, por exemplo, MARICATO *et al*., 2000).

Os principais desafios de uma administração adequada da propriedade urbana parecem estar relacionados, portanto, ao reconhecimento de que a qualidade de vida de uma cidade é produzida por todos e pelo Estado e os custos dessa produção, bem como suas benesses, têm de ser socializados da forma mais equânime possível.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo é um dos primeiros resultados de uma pesquisa ainda incipiente sobre a administração da propriedade imóvel urbana no Brasil. Nos estudos urbanos brasileiros, há uma produção bastante prolífica sobre direito à cidade e direito urbanístico, em geral, principalmente voltada para o estudo das condições e a formulação de políticas públicas de atendimento das populações urbanas mais pobres e habitantes de assentamentos precários. Nosso foco centrou-se em examinar como se dá a regulação e a disciplina das áreas urbanas já consolidadas.

Com o que foi indicado neste artigo, emergem alguns pontos cuja investigação deve ser aprofundada para que políticas públicas possam ser formuladas adequadamente. Poderiam ser enumerados os seguintes pontos a serem aprofundados: a identificação de como se dá a transmissão dos imóveis nas regiões urbanas mais valorizadas – isto permitiria averiguar quais medidas são necessárias para tornar mais equânime a fruição do espaço urbano – se por meio de tributação, ou, por exemplo, formação de estoques públicos de moradia em todas as regiões da cidade; se o registro da propriedade deve ser mantido em instituições judiciárias e, se mantido, como fazer com que esse sistema produza dados para que o Estado brasileiro, em seus três níveis, possa utilizar de mecanismos de administração da propriedade para reduzir desigualdades patrimoniais e de renda; por fim, afirmar que a administração da propriedade urbana não é apenas um problema urbanístico, mas de equidade social.

Referências

BARBOSA, Rui. A execução da Lei de Torrens na Capital Federal. *Obras Completas. Vol. XVIII, tomo , pp. 21 – 77 [1891]* Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Saúde: 1946.

DAVID, René. *Os Grandes Sistemas de Direito Contemporâneo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998[1964].

DIAS PAES, Mariana Armond. Escravos e terras entre posses e títulos: a construção social do direito de propriedade no Brasil (1835-1889). Tese em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

_____. "Cadeias condominiais impossíveis: posse e título no Brasil imperial". In UNGARETTI *et al* (org). *Propriedades em transformação: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil.* São Paulo: Blucher Open Access: 2018b, pp. 58-74.

ECONOMIC COMISSION FOR EUROPE (ECE/HBP/96). *Land Administration Guidelines – with special reference to countries in transition*. United Nations: Nova Iorque e Genebra, 1996.

ERPEN, Decio A. e PAIVA, João Pedro L. "O registro Torrens brasileiro e o sistema imobiliário atual". Anais do XVIII Encontro do Comitê Latino Americano de Consulta Registral. Santo Domingo: 2004.

FLEISCHACKER, Samuel. *Uma breve história da justiça distributiva.* São Paulo: Martins Fontes, 2006.

HOLSTON, James. “Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil”. Revista Brasileira de Ciências Sociais 21 (ano 8): 68-89, 1993.

MARICATO, Ermínia *et al.*. *Preço de desapropriação de terras: limites às políticas públicas nas áreas de habitação, meio ambiente e vias públicas em São Paulo.* Relatório de Pesquisa. São Paulo: LABHAB/FAU, 2000.

MARTINS, José de Souza. *O Cativeiro da Terra*. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

MOTTA, Marcia M. Menendes. *Nas fronteiras do poder. Conflito e direito à terra no Brasil do Século XIX.* Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro/Vício de Leitura: 1998.

MURPHY, Lyam e NAGEL, Thomas. *O mito da propriedade.* São Paulo: Martins Fontes, 2005 [2002].

PIKETTY, Thomas. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.* São Paulo: Contexto, 1997.

SANCHES, Almir T. *A questão de terras no início da república: o Registro Torrens e sua (in)aplicação.* Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. 2008.

SILVA, Lígia O. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850*. Campinas, Editora da Unicamp, 1996.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de Souza. Os ricos no Brasil: o que sabemos, o que não sabemos e o que deveríamos saber. *BIB***,** São Paulo, n. 85, 1/2018 (publicada em julho de 2018), pp. 5-26

UNITED NATIONS ORGANIZATION. *Land Administration Guidelines – with especial reference to countries in transiton*. New York and Geneva: 1996.

WEBER, Max. *História Agrária Romana.* São Paulo: Martins Fontes, 1994 [1892].

Legislação

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal.

Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.

Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.

Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Decreto nº 7.724, de 17 de maio de 2012.

Decreto nº 451-B, de 31 de maio de 1890.

Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Resolução nº 9 do Senado, de 5 de maio de 1992.