

A IMPORTÂNCIA DAS ATIVIDADES NOTARIAIS E DE REGISTRO PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS E SEGURANÇA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS: OS NOVOS DESAFIOS PARA A ANTIGA QUESTÃO DA LEGITIMAÇÃO PROFISSIONAL

EMÍLIO AUGUSTO DE MORAES GALLO

Graduado em Direito e Administração de Empresas

Pós-graduado em Direito Econômico

Mestre em Direito Econômico

Professor Legislação Tributária do UNICERP (Patrocínio-MG)

Membro do IRIB e da Serjus-MG

Oficial do Registro de Imóveis da Comarca de Perdizes-MG

Resumo

A atividade do Oficial de Cartório e Tabelionato historicamente contribuiu para prevenção e solução de conflitos jurídicos ao fornecer segurança ao sistema econômico na forma de atos públicos. As mudanças econômicas e jurídicas ocorridas nas últimas décadas aprimoraram o ordenamento e desafiaram esses agentes públicos a trabalhar com mais disposição, maturidade e comprometimento. A segurança jurídica dos atos de registro continua a ser o princípio basilar do Direito Notarial e Registral, mas as inovações econômicas e sociais geraram um processo de inovação jurídica, tal como o Estatuto das Cidades, a Lei do Geo-referenciamento e o novo Código Civil. O papel dos delegatários de função cartorial se apresenta como mais adequado para atender as perspectivas de celeridade e democratização demandada pela sociedade.

Palavras-chave: Direito notarial e registral. Segurança jurídica. Solução de conflitos. Estatuto da cidade. Código civil. Registro de imóveis.

Abstract

The activity of the Registry Officer and notary's historically contributes for prevention and solution of juridical conflicts to when supplying safety to the economic system in the form of public acts. The economic and juridical changes occurred in the last decades improved ordination and defied these public agents to work with more disposition, maturity and implication. The juridical safety of the record acts continues to be the basic principle of the Notarial Right and Registral, but the economic and social innovations generated a process of juridical innovation, just as the Statute of the Cities, the Law of the *geo-referenciamento* and the new Civil Code. The paper of notary's of function cartorial introduces as more adequate to attend the celerity and democratization perspectives demanded by the society. Key-words: Notarial right and registral. Juridical safety. Conflicts solution. Statute of the city. civil code. Buildings record.

SUMÁRIO: Introdução. Capítulo I – a nova perspectiva de segurança jurídica e o direito notarial. 1.1. Segurança jurídica: conceito e novas perspectivas. 1.2. A nova revolução econômica como origem do processo de renovação. 1.3. O papel dos cartórios: a tradição na inovação. Capítulo II - As atividades notariais e registrais em renovação. 2.1. Renovação do ordenamento jurídico registral. 2.2. Segurança jurídica nas contratações. Conclusão. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende trazer contribuições para a reflexão do papel cada vez mais essencial dos Cartórios e Tabelionatos para implementação de uma Ordem Jurídica Nacional que privilegie um sistema apto para o crescimento e o desenvolvimento social de nosso país. Decorre daí o tema sugerido: *“A importância das atividades Notariais e de Registros para a solução de conflitos e segurança dos Negócios Jurídicos”*.

Dois fenômenos percebidos nos últimos vinte anos, um primeiro de natureza jurídica e o outro da natureza econômica têm sido responsáveis por uma gradativa mudança no papel dos agentes públicos, que em seu conceito amplo incluem os delegatários de Serviços Registrais e Notariais.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma nova concepção de implementação da Justiça Material. Uma justiça mais democrática requer do Estado uma mudança profunda de paradigma. Em primeiro lugar, porque, diante da falta evidente de recursos públicos, não resta outra alternativa ao Estado senão a de se tornar mais produtivo e prático. Em segundo lugar, porque tal adequação requer uma parceria cada vez mais intensa entre as instituições públicas e privadas. A Sociedade é chamada a contribuir para a realização das obrigações constitucionais que ela própria elegeu.

De outro lado, a evolução no comércio mundial e eletrônico, o aumento das transações financeiras, o avanço das instituições democráticas e o aprimoramento de Leis Financeiras são fenômenos que se acresceram ao debate e formaram a base para uma nova postura estatal e a eficácia de suas medidas depende essencialmente do contexto dinâmico da economia.

Nas Ciências Humanas, como é caso tanto do Direito quanto da Economia, a construção científica conhece certa limitação pela impossibilidade de quantificação integral dos fenômenos que são estudados por ela. Isto ocorre

porque neste campo se encontra presente, em diferentes graus, um elemento subjetivo: as relações sociais. Estas podem ser distinguidas, analisadas e classificadas. Todavia, não podem ser medidas umas em função das outras.

É exatamente por esta razão que a verdadeira revolução sentida nos serviços extrajudiciais, mormente cartoriais não tem sido quantificada de forma adequada; ao contrário, tem que se contentar com um processo de reconhecimento lento e pouco justo diante da importância das funções que há muito vem prestando ao Estado:

Nunca na história a atividade registral e notarial fez tanto pelo país quanto faz nos dias de hoje. E embora não se possa negar uma tendência positiva de reconhecimento deste esforço, há ainda uma necessidade de se avançar na legitimação da profissão como essencial à administração pública e à Justiça.

Examinar este contexto constitui o centro de nosso trabalho que se encontra dividido em dois capítulos, seguidos da conclusão e apresentação da bibliografia.

No primeiro capítulo, estaremos discutindo as origens e os efeitos das duas mudanças supra apontadas. No decorrer do capítulo, será necessário trabalhar com profundidade o conceito de Segurança Jurídica e o contexto em que ela se insere na ordem jurídica inaugurada pela Constituição Republicana de 1988. Buscando um entendimento multidisciplinar, devemos analisar como o incremento comercial tem contribuído para reforçar a nova “geografia” da organização jurídica do país.

No segundo capítulo, examinaremos o alcance do tema segurança das relações jurídicas e prevenção dos conflitos dentro da ótica dos registradores e notários, a fim de responder como nossa função contribui para que o Sistema Legal funcione de modo mais seguro e democrático.

Este é o trabalho que se apresenta, funcionando como um catalisador da reflexão sobre a real imposição de mudanças no papel dos delegatários de serviço público notarial.

CAPÍTULO I - A NOVA PERSPECTIVA DE SEGURANÇA JURÍDICA E O DIREITO NOTARIAL

O termo “Segurança Jurídica” tem adquirido contornos cada vez mais abrangentes em nossa sociedade. Isto tem ocorrido por dois motivos principais: a democratização do Direito, na forma da ampliação do Estado Democrático de Direito e a crescente complexidade das relações econômicas, cujo acompanhamento legislativo e jurisdicional se torna simplesmente incapaz

de dar uma solução rápida e eficiente para o funcionamento pleno do sistema.

Em outras palavras, a economia tem se desenvolvido em um ritmo bem mais rápido que a organização jurídica comporta e neste quadro não há outra solução senão utilizar o amplo potencial das instituições legitimadas para democratizar o Direito em nossa Sociedade.

Quando se fala em democratização do direito, pensa-se em processo político e eleições livres. Na verdade, o termo é bem mais amplo, porque por democracia do Direito há que se entender as conseqüências do processo e não sua causa. Quanto mais democrático é o Direito, maior a sua abrangência e, via de conseqüência, maior a sua legitimidade. Conforme nos ensina José Afonso da Silva, trata-se da realização de valores de convivência humana:

Aonde a concepção mais recente de Estado Democrático de Direito, como Estado de Legitimidade Justa (ou Estado de Justiça Material), fundante de uma sociedade democrática, qual seja a que instaure um processo de efetiva incorporação de todo o povo nos mecanismos do controle das decisões, e de sua real participação nos rendimentos da produção.¹

O que se destaca na nova concepção trazida pela Constituição de 1988, e ainda em processo de implementação, é a democratização da Justiça Material. Esse se torna um verdadeiro princípio programático. Uma justiça que alcance o maior número de cidadãos possível significa um sistema em que as regras estabelecidas não somente se realizam para a maioria como são legitimadas pela Sociedade. A chave do conceito está em participação ampla.

Vem daí a criação dos juizados especiais, inclusive os itinerantes, o crescimento das defensorias públicas e do ministério público. Do mesmo princípio decorre a gratuidade dos registros de nascimento, das gratuidades em casamentos de pessoas reconhecidamente pobres e no registro do usucapião constitucional (Estatuto das Cidades, artigo 12 § 2º).

Uma mudança de tal profundidade não pode de ser custeada somente por recursos públicos – tanto mais em face de sua crônica falta. A alternativa possível para não se quedar inerte (e avançar) é procurar nas parcerias a solução para avançar nos chamados direitos fundamentais, principalmente entre as instituições públicas e privadas.

Dizer que o Estado deve se tornar mais produtivo e prático implica reconhecer que seu tamanho deve reduzir em proporção inversa à iniciativa privada. Onde falta o Estado, deve sobrar o setor privado, ou seja, devem-se

¹ SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 15 ed. rev. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1998.

preencher suas funções por meio de atividade privada de qualidade, mas com profundo espírito público.

Essa diretiva advém do próprio texto constitucional e fica ainda mais clara quando se trata das atividades notariais e registrais. Aqui o legislador constitucional deixou claro que exercida pelo particular, os serviços de registro ganham em qualidade e, em consequência, em segurança. Não é outra a observação de Romeu Felipe Barcelar Filho:

Além disso, muitos dos atos praticados pelos cartórios constituem condição *sine qua non* para o exercício de direitos fundamentais. São exemplos disso o registro de nascimento, casamento e óbito, a constituição de pessoas jurídicas, o registro de protesto de documentos de dívida, as escrituras públicas e os testamentos.²

Não há espaço para pretensão de alargamento estatal. Qualquer tentativa de desacolher tal tendência seria não somente infrutífera como também se macularia pela inconstitucionalidade. Continua o professor neste sentido:

Assim exposto, fica claro que tais serviços são essenciais para os objetivos fundamentais do Estado, caracterizando-se como serviço público. Por isso mesmo a Constituição atribui sua titularidade ao poder público. Mas, ao mesmo tempo, a carta estabelece, no artigo 236, que tal atividade seja exercida em caráter privado, mediante delegação, reconhecendo, desde logo, que a administração pública brasileira não reúne condições estruturais para a devida prestação desses serviços.³

Por outro lado, como se realizará a democratização do direito dentro deste novo enfoque torna-se o novo desafio da Sociedade organizada. Por essa razão é que se abre a discussão de como se alcançará a segurança jurídica com um setor privado cada vez mais preponderante.

Por fim, merece breve explanação a afirmação supra referida de que a Constituição de 1988 ainda se encontra em processo de implementação: fenômenos jurídicos e econômicos de grande proporção não ocorrem de uma só vez; são construídos ao longo de uma, duas ou mais décadas – em um processo de lenta compreensão, digestão e aplicação dos fatos novos ao cotidiano. É no longo prazo que se pode falar em concretude da rota legislativa e judiciária, em um processo continuado que busca a legitimação do sistema.

É precisamente este o movimento capaz de gerar para a Sociedade a

² BARCELAR FILHO, R. F. C. *Atividade notarial no Brasil e Estado de direito*. Revista Anoreg nº 24. Brasília, 2004, p. 17.

³ Op. cit. p. 15.

segurança jurídica, conceito que, via de consequência, também evolui no tempo.

A evolução no conceito de Segurança Jurídica é o que vemos a seguir.

1.1. Segurança Jurídica: Conceito e Novas Perspectivas

Para estabelecer então uma definição que realce o caráter paradigmático do termo “segurança jurídica” é preciso compreender sua evolução.

Segurança Jurídica tem como sentido principal a eficácia do regramento e a amplitude de aplicação, ou seja, é a capacidade que a norma tem de permanecer válida para o maior número possível de pessoas, gerando efeitos jurídicos entre as partes ao mesmo tempo em que garante ao sistema respeito e perpetuidade - pode, assim, ser sintetizada como o requisito essencial da vigência da norma.

A segurança jurídica impõe-se por sua aplicação constante pois é fruto da obrigatoriedade do Direito. Desse modo, falar em Segurança Jurídica significa dar ao usuário da norma conforto de que não haverá surpresas em sua rotina negocial ou privada. A norma deve valer por determinado tempo assim como a não utilização de um direito por ela garantido deve ter consequências na ordem jurídica.

Miguel Reale, com sua costureira didática, afirma sobre a obrigatoriedade ou a vigência do Direito:

A idéia de justiça liga-se intimamente à idéia de ordem. No próprio conceito de justiça é inerente uma ordem, que não pode deixar de ser reconhecida como valor mais urgente, o que está na raiz da escala axiológica, mas é degrau indispensável a qualquer aperfeiçoamento ético.⁴

Assim, a obrigatoriedade da norma tem que se inserir dentro de uma ordem lógica que privilegie a estabilidade porquanto sua natureza tem que ser, antes de tudo, duradoura.

Mas, em contraponto, a aplicação da norma não pode nem deve se afastar da realidade e do contexto da sociedade – há que considerar o ambiente em que a norma deve ser aplicada, sob o risco de, na defasagem, desconstruir a norma jurídica.

O resultado desta metodologia tem-se observado na contínua evolução da interpretação da norma que quase sempre reverte o papel do legislador –

⁴ REALE, M. *Filosofia do Direito*. São Paulo. Saraiva, 1996.

este acaba ficando mais ocupado em atualizar a norma à realidade do que inová-la. E se, ao menos fizer isto, já contabiliza benefícios diretos para a sociedade.

O problema que a falta de segurança jurídica pode gerar está justamente na sua crescente infração – a insegurança é morte autofágica de todo sistema. Em recente artigo, o professor Décio Zylbersztajn, titular da FEA/USP, discorre sobre o assunto:

Quer queiramos ou não, o cumprimento da lei pelos indivíduos que compõem a sociedade é fruto de uma relação de custo-benefício. O infrator avalia os riscos e potenciais custos posteriores em que irá incorrer antes de praticar um ato ilícito. Os custos de descumprir uma norma legal serão maiores se o sistema jurídico operar de modo eficiente, identificando o infrator, julgando-o de modo equilibrado e fazendo-o cumprir o julgado. Ao contrário, se o sistema jurídico não funciona efetivamente, o infrator só terá benefícios ao infringir, já que seus custos serão desprezíveis. Assumir que a sociedade cumprirá a lei sem visualizar o custo de não fazê-lo é acreditar na inexistência de oportunismo. Como diz Oliver Williamson, nem todos são oportunistas, mas basta que alguns sejam para que os custos de transação existam. Assim, já que o Estado falha em fazer cumprir as decisões judiciais, os invasores de terra continuarão infringindo tais decisões, a custos insignificantes. Portanto, de nada adiantará a criação de mais um tribunal com sentenças por escrito, que na prática não são cumpridas. Na situação atual, os invasores de terras têm pairado acima da Justiça, endossados pelo governo.⁵

Assim, a perspectiva de segurança que a sociedade está a procurar se relaciona com a capacidade que o Estado terá de responder rápido – com os poucos recursos que conta – às suas demandas por estabilidade. Esta resposta, como já visto, está sendo gradativamente compartilhada com a iniciativa privada, na forma de ações de responsabilidade social ou enquanto prestadoras de serviços de natureza pública, como é o caso dos registros públicos.

A ampliação indireta das responsabilidades dos tabelionatos e registros brasileiros é um bom exemplo do compartilhamento: estes se tornaram fiscais das fazendas nacional, estaduais e municipais; controlam contribuições previdenciárias, exercem atividade típica das autarquias ambientais e agora compartilharão seus registros de controle imobiliário rural com o INCRA.

⁵ ZYLBERSZTAJN D. *Economia, Direito e a Solução de Conflitos no Campo*. Jornal - Valor Econômico, 11 de outubro de 2004.

Tudo isto é feito sem qualquer ônus ao Estado, ao contrário, quase sempre gerando tributação e seu favor.

1.2. A nova revolução econômica como origem do processo de renovação

A segunda causa da renovação do sistema legal (cujos desdobramentos geram profundas conseqüências no âmbito das atividades notariais e de registro) se encontra na revolução representada pelo aprimoramento da tecnologia da informação. Os avanços dos sistemas de informática, alavancados pelo desenvolvimento de processos de logística e hardware causaram um incremento notável na produtividade dos negócios do setor terciário – os serviços.

O que a História do Pensamento Econômico inicialmente chamou de Revolução Industrial foi posteriormente revisada e ampliada para reconhecer em tais fenômenos uma Revolução Econômica. Estas chamadas revoluções têm seu lugar cada vez que uma nova tecnologia é capaz de trazer um salto significativo de produtividade.

Foi assim nas duas primeiras chamadas revoluções industriais, ocorridas na Inglaterra e Estados Unidos ao longo do Século XIX. Em ambos os casos, o aparecimento de máquinas industriais e de um sistema de transportes eficiente (locomotivas), respectivamente, solucionaram gargalos que impossibilitavam até então um salto de crescimento na atividade econômica.

O mesmo ocorre agora, no princípio do Século XXI, com o surgimento de uma tecnologia da informação que encurta distâncias e corta custos. Mais do que isto, a nova tecnologia gera a mesma universalização do consumo que as duas revoluções pretéritas. Alguns exemplos são esclarecedores:

Nos últimos dez anos, o Brasil sentiu claramente os efeitos da explosão da oferta de linhas telefônicas tanto fixas quanto as móveis - que juntas já alcançam a cifra de quase 100 milhões de unidades. Também se verificou o mesmo crescimento vertiginoso no número de computadores e acessos à rede mundial de computadores – internet. A informação jamais foi tão franqueada quanto agora e, paradoxalmente, nunca a informação valeu tanto.

As conseqüências desta explosão também se contabilizam em números: o aumento das transações comerciais e financeiras, mas sobretudo a aceleração propiciada pelos instrumentos da informática permitiu um crescimento exponencial na velocidade em que os negócios são realizados. Tome-se como exemplo as operações de crédito e bancárias – hoje feitas aos milhões por minuto, sem a necessidade de presença física, sem funcionários, sem

assinaturas, somente pela tecnologia agregada ao processo.

Em nosso campo, o próprio sistema de registro representa um exemplo importante. Buscas de registro que no passado poderiam levar dias são feitas agora em segundos quando feitos em base de dados informatizados.

Com a multiplicação do número de negociações concluídas⁶ as regras de segurança que outrora vigiam já não correspondem às necessidades demandadas pela sociedade, quase sempre por representarem um processo lento e complicado.

Esses dois novos desafios implicam a quebra de um paradigma, mas não devem ser motivo de apreensão. Este novel cenário representa, antes de tudo, uma excelente notícia para a sociedade, porque se traduz no avanço das instituições democráticas e no aprimoramento de leis de natureza e conteúdo econômico: são fenômenos que se acresceram ao debate e formaram a base para uma nova postura estatal.

A eficácia das medidas que serão tomadas depende essencialmente do contexto dinâmico da economia e do Direito. Ela vem se dando através do debate refletido no arcabouço jurídico do país, ao determinar o sistema econômico, ora moldando as instituições reguladoras, ora formando um ambiente propício para o crescimento de um ou mais setores da economia.

Este papel de adequação e interpretação jurídica da ação governamental em face dos fenômenos econômicos é realizado a partir da estrutura já existente, inovando pelo aprimoramento do Direito e não de sua desconstituição. É o que veremos a seguir sobre a perspectiva dos notários e registradores.

1.3. O Papel dos Cartórios: a Tradição na Inovação

Se de um lado, a evolução da economia pede dinamicidade aos agentes que dela participam, de outro toda mudança demanda um padrão de segurança, uma base sobre a qual se processará a inovação. Desse modo, não é exagero afirmar que quanto maior a tradição de uma instituição, maior a perspectiva de êxito trazida por uma inovação na ordem jurídica. A justificativa é essencialmente intuitiva – Por força inercial, a qualidade e o crédito que uma instituição possui perante a sociedade influenciam na consolidação das mudanças geradas, na medida em que emprestam ao novo regramento a

⁶ NOTA – Trata-se de um processo iniciado em meados da década de 70, cujo ápice foi atingido na década de 90 – Recomendamos a leitura de BATRA, Ravi. *Sobrevivendo à grande depressão dos anos 90*, tradução de Nivaldo Montingelli, 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

confiança de um sistema que já gozava, anteriormente, de um alto grau de estabilidade. Trazemos aqui o exemplo do Sistema Registral pátrio.

A compreensão (ou gradativo reconhecimento) por parte do poder público, de modo especial do Poder Legislativo, de que o *Sistema de Registro brasileiro* está elencado neste rol de instituições prestigiadas pela Sociedade tem feito com que as propostas de modificação gerem um profícuo aprimoramento administrativo, cujos frutos começam a ser sentidos.

Essa compreensão e conseqüente reconhecimento, é bom que se diga, não é uma tranqüila unanimidade. Aproxima-se mais de um processo dinâmico em que avanços e retrocessos se sucedem, ora com propostas encampadoras, ora com o pretensioso (e falso) charme revolucionário de destruir aquilo que funciona bem. Daí porque a profissão sofre essa espécie de estigma de “forças do atraso”, apesar de gerar resultados de imensa segurança jurídica nos contratos.

As propostas de renovação do sistema, todavia, sabem reconhecer o mérito do que vem dando certo e, por essa razão, há mais conquistas para celebrar do que derrotas a amargar. Em regra, tem-se visto o avanço das atribuições delegatárias: as propostas que não só reconhecem, mas aumentam as responsabilidades dos registradores e notários têm sido uma constante nos últimos anos, conforme se demonstrará no próximo capítulo. Resta então entender: quais as razões desta (com a licença do leitor) vitória do bom senso? Em três palavras temos a resposta: tradição, seriedade e qualidade.

Em primeiro lugar, surge a constatação de que o sistema registral pátrio está embasado em quase dois séculos de tradição. Desde a Lei imperial 1.237, surgida em 24 de setembro de 1.864 – que ditou regramento sobre o registro geral – o país já controla seus registros imobiliários. Em se tratando de encontrar uma maneira lógica de dar aos portadores de um título (mero ato jurídico de manifestação da vontade de adquirir o bem) a segurança da propriedade imobiliária, o estatuto jurídico vigente tem cumprido bem sua função - e mais, tem se aperfeiçoado ao longo da história, como foi o caso, por exemplo, do aprimoramento do sistema de transcrições e inscrições para o sistema de registro de matrículas.

Os Tabelionatos de Notas, de origem ainda mais antiga (o reconhecimento de sua utilidade pública data das Ordenações Filipinas), gozam da mesma prerrogativa de solidez edificada pelo tempo - ou seja se assentam sobre uma base legislativa sólida e amplamente legitimada.

A Tradição legislativa de um sistema testemunha em seu favor; faz com que o legislador, ao inovar a ordem jurídica, dê preferência pela continuidade

do modelo vigente, modificando-o apenas nos aspectos essenciais da proposta. Um bom modelo pré-existente ajuda na implantação de mudanças e, ao mesmo tempo, tende a restringir a necessidade das mesmas.

Em segundo lugar cita-se a Seriedade conformativa do sistema de registros. O modelo de registros não só funciona há muito tempo (tradição) – mas também funciona bem (seriedade), dando respostas seguras para os problemas que lhe são propostos. Não resta dúvida de que esta seriedade é o fruto mais importante do modo como o modelo foi concebido: a delegação do poder público ao particular.

De um lado, reconheceu-o como serviço público em sua essência, entendimento ratificado inúmeras vezes na esfera jurisdicional, mormente no Supremo Tribunal Federal. Vale citar, como esclarecedor ao tema, o recente parecer da Procuradoria-geral da República, referente ADIn 3089, sobre a cobrança de ISS para notários e registradores :

(...) Portanto, no caso específico da delegação de serviços notariais, o poder público somente transfere aos particulares a execução do serviço público, permanecendo com o próprio Estado a sua titularidade. Com efeito, o delegatário de serviços notariais e registrais realiza esses serviços sob permanente fiscalização do poder público delegante, que, no caso, é realizada pelo Poder Judiciário. 16. Dessa forma, não resta dúvida de que os serviços de registros públicos, cartorários e notariais são serviços públicos, exercidos em caráter privado por delegação do poder público, conforme a norma constitucional insculpida no art. 236, *caput*, da Constituição da República. A titularidade desses serviços pertence ao poder público, que apenas delega sua execução a particulares. As atividades notariais e de registro, apesar de exercidas em caráter privado, consoante a dicção do preceito constitucional do art. 236, *caput*, da CRF/88, submetem-se a estrito regime de direito público. 17. Enfim, os serviços notariais e de registro podem ser perfeitamente enquadrados nos três critérios construídos doutrinariamente para a definição de serviço público: a) critério subjetivo: serviço prestado por particular por delegação do Estado, o qual permanece com a sua titularidade; b) critério material: serviço que visa atender ao interesse público, qual seja, o estabelecimento da publicidade, certeza e segurança dos atos jurídicos praticados no âmbito da sociedade; c) critério formal: serviço público realizado sob regime de direito público.⁷

⁷ Parecer da Procuradoria Geral da República - ADIN 3089 Parecer no 1.810/CF AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE No 3.089-2/600 - DF Brasília, 20 de fevereiro de 2004. CLAUDIO FONTELES PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA.

Como consequência, várias prerrogativas de direito público foram concedidas ao modelo a fim de que seu funcionamento produzisse tais efeitos.

Dentre outros, se destacam os princípios da legalidade (formal e substancial)⁸, impessoalidade, o atributo da fé pública e o reconhecimento dos emolumentos como receita pública. Mais recentemente somaram-se às prerrogativas reconhecidas o princípio da eficiência e a obrigatoriedade do acesso pela via de concurso público.

De outro lado, o modelo de delegação, embasado em concessão do serviço público prestado de forma indireta e “exercidos em caráter particular” (CF, art. 236) – mas com seu ingresso condicionado a concurso público de provas e títulos (CF, art. 236, § 3º), permitiu o surgimento de um corpo administrativo tecnicamente preparado e comprometido com as metas do sistema.

Enfim, a efetividade do sistema foi garantida pela inteligência do modelo, que soube aproveitar o que existe de melhor em cada um deles: a presunção de legitimidade do regime de direito público e a dinamicidade e desburocratização do setor privado.

O modelo escolhido e aprimorado também é responsável pela terceira razão: a qualidade. A tendência por manter as linhas do atual sistema de registro (e não partir para uma “revolução completa”) se explica porque o sistema registral é um nicho de excelência - dentro do universo de serviços públicos diretos e indiretos – gradativamente passa a pertencer a um seletivo grupo de serviços reconhecidamente eficiente. Mais uma vez se diga: funciona bem e agrega valor ao arcabouço jurídico pátrio, justamente por trazer segurança jurídica às relações.

O aspecto da qualidade do serviço prestado só pode ser alcançado em um sistema que não onere mais o Estado, em flagrante exaustão de suas forças econômicas. Esse requisito é importante por causa da democratização da Justiça Material, conceito já discutido anteriormente. De fato, a qualidade que ora se sugere não se refere somente ao fato do sistema operar eficientemente - trás implicitamente a noção já defendida de democratização dos serviços públicos.

Isto ocorre porque, na medida em que os serviços adquirem excelência, são “desafiados” a passar para uma segunda fase - nesta, as soluções são pensadas não somente em busca de qualidade, mas para que seus efeitos profícuos alcancem o maior número possível de usuários. Em outras palavras, está-se falando não somente de qualidade, mas de sua influência sobre a

⁸ CENEVIVA, W. *Lei de Registros Públicos Comentada*. 7 ed. São Paulo: Editora Saraiva. 1991, pág.7.

quantidade do serviço prestado. As maiores discussões se concentram invariavelmente em aumentar o alcance dos registros para que o mais pobre, justamente aquele que mais necessita de ações afirmativas de cidadania, seja o contemplado. Aí se encontra o mais importante motor da nova segurança jurídica que se busca – justiça ampla - Esta nova concepção ganha legitimidade a cada dia. Em recente artigo, tratando do princípio da concentração, Décio Antônio Erpen e João Pedro Lamana Paiva, com costumeiro acerto, lecionam:

(...) Estaremos retornando às origens: os serviços notariais e registrais a serviço do Estado, como expressão da comunidade. Além da segurança jurídica, estar-se-á tutelando a segurança pública, combate à sonegação e localização da riqueza que deve reverter em prol da comunidade e não de atividades alienígenas. Códigos nacionais, muito especialmente o Código Civil, dedica preciosos espaços aos bens materiais; isso porque o homem *é ter* e não somente *ser*. O que tutela a boa cidadania, mesmo nos aspectos de Estado, mas, e principalmente, no patrimonial, é a atividade notarial e a atividade registral.

Se a privacidade está cada vez mais comprometida, à semelhança da soberania dos Estados, cumpre transformar os serviços registrais em confiáveis, céleres, acessíveis e *absolutamente seguros*. Aí o princípio da concentração terá precioso espaço. Além do aprimoramento do sistema legal, há que se conectarem os officios e dar-se uma resposta aos anseios individuais e massivos, alterando-se a presunção relativa dos atos.⁹

Existe, assim, um encontro positivo entre a necessidade de mudança e a solidez da instituição – pois esta sustentará aquela. A adequação legislativa ao momento trazido pela renovação econômica e jurídica brasileira deve imprimir o ritmo da mudança, mas a manutenção das regras preexistentes dará o tom da inovação – não se propõe a desconstituição do Direito. Isto está claro.

O que veremos a seguir é como a perspectiva de segurança dos negócios jurídicos, premissa básica do sistema, irá se adequar a uma concepção muito mais dinâmica da sociedade. A boa notícia que se vê no horizonte – o gradativo aumento de responsabilidades, atribuições e competências dos notários e registradores - é um desafio no processo de legitimação da profissão porque virá acompanhado de cobranças nem sempre justas: tributação, compensação e gratuidade, são parte do projeto que envolve qualidade e quantidade – a

⁹ ERPEN, D. A. e PAIVA, J. P. L. *Princípios do Registro Imobiliário Formal in Introdução ao Direito Notarial e Registral*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 2004, pág.171.

resposta equilibrada será dada por notários e registradores.

CAPÍTULO II - AS ATIVIDADES NOTARIAIS E REGISTRAS EM RENOVAÇÃO

Chegamos então no centro de nosso debate: diante da premente necessidade de um modelo mais dinâmico de solução de conflitos, qual o papel legitimador podem os cartorários assumir?

A resposta a esta pergunta deve ser acompanhada de uma análise das mais recentes inovações legislativas que adentraram no subsistema legal dos registros. Desta inovação depende a postura do profissional da área, daí porque qualquer modificação em seu comportamento há que se embasar nas prescrições legais.

Recorda-se: Como atividade de natureza pública, a atividade notarial e de registros está adstrita aos princípios que informam a Administração Pública, dentre os quais se destaca como mais importante o princípio da legalidade. Por certo, pode o profissional agir com algum grau de discricionariedade, conquanto respeite o citado princípio em sua essencialidade.

A Lei é a bússola do cartorário e toda renovação em suas práticas visando a dar ao sistema maior grau de segurança é sempre bem vinda. É o aprimoramento do modelo. Tome-se como exemplo a substituição das inscrições de natureza cronológica e transcrições pessoais por um sistema tabular de matrículas, por ocasião da vigência da Lei 6.015/73.

Num primeiro momento, houve muita preocupação em se adequar ao novo regramento, mas tal esforço foi sucedido pela compreensão de que essa busca trazia, automaticamente, um grau de segurança jurídica muito maior ao fôlio real. Na verdade, trazia algo mais: um modo novo de realizar o fim jurídico que se propunha - sua proposta, à época, refletia a mudança pela qual sociedade passava.

O mesmo se poderá dizer de recentes marcos regulatórios do sistema registral, como as Leis 10.257/01 (Estatuto da Cidade); 10.267/01 (Lei do Georeferenciamento Rural) e, de modo especial, as inovações trazidas no Código Civil, Lei 10.406/02, para o ordenamento dos negócios jurídicos imobiliários. Vamos ver, rapidamente, cada uma delas.

2.1. Renovação do Ordenamento Jurídico Registral

Os pilares do sistema registral são os atos de registro que produzem,

solenemente, a transferência do título imobiliário. Até o advento da Lei 6.015/73, as transcrições prevaleciam para os efeitos da descrição do imóvel. Em ato contínuo, na medida em que as matrículas foram sendo abertas (e seguindo o princípio da especialidade) tais descrições foram simplesmente transpostas não se acrescentando nenhum novo elemento à matrícula. Por conservadorismo as descrições do limites territoriais permaneciam genéricas e não raro era impossível, da leitura da matrícula, definir as suas reais linhas limítrofes. A legislação não era clara e uma interpretação literal concedia somente ao juiz corregedor, em jurisdição voluntária, a competência para alterar a descrição do imóvel contida na matrícula, aumentando ou não a sua área (processo de retificação judicial).

A Lei 10.267 de 28 /08/2001 deu início a uma verdadeira revolução nos procedimentos do fôlio real – acertando ao determinar que os registros imobiliários rurais deveriam trazer a descrição do imóvel contendo as coordenadas dos vértices definidores dos seus limites, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA (§ 3º do artigo 176 da Lei 6.015/73, incluído pela lei nº 10.267, de 2001).

A lei concretizou uma tendência de ampliar a atribuição dos registros imobiliários, porque doravante os cartórios se concentrarão não somente nas atribuições de controle jurídico das aquisições, mas também de controle físico da área de cada imóvel. É como se acrescentasse uma nova função ao Registro Imobiliário: o de cadastro fundiário brasileiro – um cadastro real dos imóveis rurais – com descrição detalhada, precisa e o mais importante, uniforme no território nacional. Certamente se tornará um sistema muito mais seguro que os administrativos já realizados pelo INCRA e pelas prefeituras (para controle tributário).

Os imóveis rurais passam por uma das mais importantes renovações neste processo, pois esta nova descrição técnica concede aos registros um grau de segurança muito maior – talvez aquela derradeira, uma presunção quase absoluta, pretendida pelo Registro Torrens – mas que não logrou êxito devido ao procedimento dispendioso que previa.

O advento da Lei 10.931/04 veio, em boa hora, completar este processo ao estabelecer (ou ampliar) – as hipóteses de retificação administrativa da matrícula. De fato, a obrigatoriedade do georeferenciamento trouxe consigo um defeito nato – quase todas as matrículas continham descrição de área distinta da real. Conseqüentemente, os registradores eram obrigados a encaminhar os interessados ao Poder Judiciário para um moroso processo de

retificação judicial – situação que inviabilizaria qualquer alienação que adentrasse ao registro, paralisando os serviços. Este risco já não existe.

O procedimento foi substituído pela retificação administrativa que tende a ser muito mais célere. As responsabilidades foram divididas – permanecendo a questão técnica com os agrimensores e a verificação dos requisitos formais com os registradores. A retificação não gera coisa julgada mas implica em responsabilidade civil e criminal em caso de informações falsas dos requerentes e do profissional que tiver elaborado o memorial.

O papel do registrador foi prestigiado inclusive na solução de conflitos, posto que lhe foi concedido a prerrogativa de fazer inspeções *in loco* em caso de dúvidas, conduzir o processo administrativo e intermediar e formalizar as transações. Somente deverá o oficial remeter o processo ao juiz em caso de impossibilidade de transação amigável. A Lei 10.931/04 é uma evidente prova que os delegatários gradativamente ganham um papel de protagonistas ao chamar para si atribuições de outros órgãos públicos e desafogá-los do excesso de serviço.

A Lei 10.267/01 não está isenta de críticas. Ao contrário, sua penosa regulamentação tem criado obstáculos teratológicos à sua implementação, quanto mais se acrescentarmos o fato de que o INCRA passa por um penoso processo de reestruturação e por isso, se encontra longe de atender com presteza o usuário. Os problemas técnicos hão que ser sanados, mas a tendência é a continuidade do processo.

Por representar a realidade fundiária brasileira é mesmo possível que a tendência se dissemine para a esfera dos imóveis urbanos, com a criação de um modelo de descrição mais organizado, uniforme e completo e ainda que permita a sua identificação independente de logradouros, praças e ruas.

A Lei 10.257 de 10/07/2001, o Estatuto da Cidade, também representa um marco para o sistema de registros, ainda que sua implementação venha ocorrer muito mais lentamente, conforme se afigura no atual contexto – sobretudo político.

Trata-se de um instrumento jurídico de imensa repercussão social não só por combater os excessos da especulação imobiliária, como também por possibilitar novos meios de acesso à propriedade direta e indireta.

Retorna-se ao já discutido debate da democratização do Direito e também aos efeitos da excelência nos serviços notariais e registrais. As propostas trazidas pela Lei se concentram invariavelmente em aumentar o alcance dos registros para que a propriedade e os outros direitos reais em coisa alheia se tornem meios de acesso dos mais pobres à titulação ou, pelo menos, ao registro de um direito real de uso e fruição.

São exemplos do primeiro o usucapião coletivo (artigo 10) - que visa a facilitar a regularização de imóvel particular ocupado sem oposição por um grupo de interessados - e o consórcio imobiliário.

O usucapião coletivo dará origem a um condomínio especial como forma de propriedade (em princípio indivisível), a partir de uma sentença declaratória - título judicial registrável nos serviços de registro de imóveis. A intenção da Lei ao não dividir o imóvel usucapido em unidades autônomas é condicionar a propriedade individual a um processo de urbanização plena com a futura instalação de infra estrutura básica (luz, água esgoto). Esta visão permite conceder ao interessado o mais importante: o seu título de propriedade e mantém o Estado ciente de que tem obrigações a cumprir com o cidadão. Se não resolve toda a complexa situação fundiária urbana, ao menos tem o mérito de propor soluções para parte do problema - um princípio com boa vontade.

Já o consórcio imobiliário consegue um prodígio na viabilização de planos de urbanização: suas conseqüências podem beneficiar todos os interessados. Ao proprietário sem recursos financeiros para parcelar sua gleba autoriza a permuta com o Município (ganhando, por exemplo, lotes urbanizados); ao poder público, concede instrumentos estratégicos de desenvolvimento urbano e, via de conseqüência, para a população, aumenta a oferta local de lotes urbanos, fazendo com que caiam seus preços.

Quanto à concessão de direitos reais de uso e fruição são exemplos de inovações o direito de superfície e a concessão do uso especial de moradia.

O direito de superfície veio substituir o antigo instituto da enfiteuse. Muito mais moderno e inteligente (pois não prevê obrigatoriedade da perpetuidade) tem como mérito principal a sua capacidade de viabilizar, através de parcerias, a utilização integral do potencial econômico do imóvel. Dessa forma, criou-se um instrumento jurídico em que o proprietário permite a edificação de seu imóvel por terceiro e este tem como pagamento a garantia da sua utilização por um tempo determinado.

A concessão do uso especial de moradia é um instrumento ainda mais complexo. O fim para qual foi criado é similar ao usucapião coletivo, ou seja, facilitar a regularização de imóvel ocupado por uma pessoa (individual) ou um grupo de interessados (forma coletiva) - com a distinção de que, nestas hipóteses, o imóvel é público - sendo incompatível com a referida forma de aquisição original. A propriedade do imóvel, portanto, não se desloca de um titular para outro - permanece sempre com o poder público; mas sua fruição é concedida ao particular em caráter condicional.

Em primeiro lugar, o possuidor do imóvel público e seus herdeiros não

podem ser proprietários de outro imóvel, independente de ser urbano ou rural.

Em segundo lugar, trata-se de um instituto a ser utilizado somente em imóveis urbanos com área de até 250 metros quadrados. Sua utilização limita-se à moradia do possuidor e sua família. Por fim, pelo período que tiver a concessão, o possuidor do imóvel público e seus herdeiros não poderão transferir nem adquirir outro imóvel, pois ficaria latente a desnecessidade do benefício.

Tanto a concessão quanto a sua extinção devem ser averbadas no cartório de registro de imóveis – conforme preceitua o parágrafo 4º do artigo 6 da Medida Provisória 2.220/01.

De fato, dada a controvérsia da matéria, o instituto não adentrou ao ordenamento jurídico de imediato – o artigo 15 da Lei 10.257/2001 foi inicialmente vetado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, por inexistir clareza em relação a sua aplicação: havia omissões quanto ao lapso temporal para aquisição e incertezas quanto à forma de processamento do pedido. Somente com a Medida Provisória 2.220/01 ela foi recepcionada na ordem legislativa – já com suas dúvidas esclarecidas: possibilidade de concessão por declaração do próprio poder público (termo administrativo) ou sentença declaratória e área máxima por pessoa de duzentos e cinquenta metros.

Como a idéia inicial era criar instrumentos sociais de titulação, inclusive do uso e da fruição de imóvel público e por se situarem como direito real, todos os institutos criados pela Lei 10.257 de 10/07/2001 possuem expressa previsão legal de inscrição do ato no serviço registral. Conclui-se mais uma vez pela opção do legislador pela Segurança do Registro Público – identificando-se nesta intenção uma proteção duplamente eficaz: individualmente, o usuário beneficiado passa a gozar da proteção individual conferida pelo registro (com um surpreendente efeito colateral – valorização de sua auto-estima). Socialmente, o registro dos direitos reais de um número cada vez maior de usuários traz um efeito positivo, previsto desde a antiguidade, por Aristóteles: o alcance da paz social.

Em síntese, a nova Lei traz, pela força do registro, não somente segurança individual, mas segurança social. E não por acaso, o Estatuto das Cidades apresenta institutos jurídicos capazes de proceder uma revolução. Boa parte das inovações foi testada e aprovada em países como Espanha, França e Alemanha. Seus benefícios deverão atingir cerca de 80% da população, segundo estudos de especialistas.¹⁰

¹⁰ BURLET, T. M. e PAIVA, J. P. L. *Estatuto das Cidades – Repercussão no direito registral e notarial*. IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil: Sérgio Jacomino Editor. 2002, pág.6.

2.2. Código Civil e a Segurança Jurídica nas Contratações

O último foco do estudo da nova ordenação dos negócios jurídicos de aquisição e utilização da propriedade imobiliária é o Código Civil de 2002. Esta Lei (ou atualização jurídica, como preferem alguns) representa uma verdadeira síntese dos avanços da sociedade e o modo como evoluíram seus conceitos. Por esta razão, este tópico é apreciado à parte concentrando em apenas duas inovações. Por certo, sendo impossível adentrar no mérito de todas as modificações trazidas pelo novo Código, apreciaremos as que mais interessam ao tema discutido: o tratamento das formas aquisitivas da propriedade imobiliária e a nova percepção macrojurídica dos contratos, amadurecida ao longo da introdução das idéias semeadas pela Constituição Federal .

O tema ainda é novo, não somente se considerarmos o longo período da *vacatio legis* como também que a interpretação, implementação e plena aplicação dos institutos previstos na Lei podem demandar anos ou mesmo décadas.

Sob a perspectiva dos modos de aquisição da propriedade imobiliária o Código Civil cuidou de não prevê-las em *numerus clausus*. No antigo CC, ocorreu o contrário: seu artigo paradigma (art. 530 do Código Civil de 1916) enumerou apenas quatro modos de aquisição de propriedade imobiliária: a sucessão; a(o) usucapião; a acessão e a transcrição, este último originário do assento de títulos negociais no registro de imóveis.

Todavia, o modelo proposto ignorava a possibilidades de inúmeras outras formas da aquisição imobiliária – veja-se, por exemplo, a celebração do casamento pelo regime de comunhão universal de bens, com o respectivo pacto registrado no livro 3 do Serviço Registral e ainda a desapropriação legal que desde o momento do ato administrativo (decreto expropriatório) já imite o ente público na posse do bem de forma irrevogável (salvo comprovação de desvio de finalidade). Essas e outras hipóteses demonstram que nunca foi prudente criar um único dispositivo que elencasse todos os modos de aquisição, sob risco de, ao excluir alguma delas, criar uma confusão doutrinária e sistemática. Considerando a existência de regime próprio na aquisição direitos reais (necessidade de que todas as suas formas sejam estipuladas em lei), o antigo artigo delimitava e prejudicava a adoção de um pensamento jurídico uniforme, fato este que, pela incerteza de um critério aprimorado, retirava segurança do sistema.

Além do acerto quanto à técnica legislativa, o novo tratamento dado à matéria teve o mérito de corrigir a lacuna ao deixar em aberto as hipóteses

legais de aquisição de direitos reais, fazendo com que cada novo diploma legal preveja o assunto dentro de sua seara como matéria autônoma ao Direito Real. O próprio Código Civil traz um exemplo da nova proposta: a sucessão, como modo aquisitivo de propriedade, está sendo tratada diretamente no Livro V (portanto, em livro próprio), em conjunto com as demais disposições legais que tratam a matéria - o que permite uma conexão entre os assuntos. Não se trata de desprestigiar o Direito das Coisas, mas interligá-lo com as demais disciplinas autônomas (Direito Administrativo, Processual, Família, Sucessório) com um claro saldo positivo para o sistema normativo. Até mesmo porque três formas de aquisição subsistem no novo Código em seu Título III do Livro III, que trata especificamente da propriedade: a usucapião, a acessão e o registro.

Longe daquela hipótese, o Direito de Propriedade, na verdade, foi ampliado para adequar a necessidade de interpretação sistemática entre seus atributos e a função social a ela inerente. Permanece a regra geral: a propriedade se origina da formalização de um negócio jurídico, por sua essência, obrigacional. Mas se amplia a noção de um elemento essencial nesta relação: a tutela de toda sociedade na aceitação social da validade do negócio.

Gradativamente, tal compreensão foi sendo amadurecida para considerar uma contrapartida da chancela da sociedade - na forma da exigência de sua utilidade social. Em outras palavras, a autonomia plena da vontade das partes foi substituída por uma nova concepção em que a função social dos contratos - de geração de riqueza, progresso econômico e bem estar social - tem que alcançar, em algum momento, a sociedade - pela realização do bem comum.

Embora inicialmente a efetivação da proposta pareça complexa, na verdade ela se resume em limitar a autonomia contratual todas as vezes que esta se mostre lesiva ou contrária à ordem econômica - incluindo também as transações com efeitos no registro imobiliário. Novos princípios foram introduzidos e sobretudo os já existentes foram re-alinhados (boa fé, imutabilidade, intangibilidade) para que a interpretação sistêmica comporte a visão social. Esta é exatamente a percepção macrojurídica: observar o Direito não somente de um plano microeconômico de cada contrato, mas procurar estudar o regramento pelos efeitos do todo, ou seja, conforme percebidos pela coletividade. O que se buscou foi ampliar a concepção de segurança jurídica porque foi incluído um novo agente interessado nos resultados mediatos do contrato: a sociedade. É uma questão de âmbito sociológico: Se os resultados de um contrato interessam a sociedade ela está apta a legitimá-los e interessada em meios jurídicos que harmonize os eventuais conflitos.

Necessário então explicar o que se pretende na utilização do termo estudado: “Segurança Jurídica nas Contratações”, sob pena de sugerir que o ordenamento jurídico brasileiro até então carecia de efetividade jurisdicional, o que não coaduna com a verdade.

É inquestionável que o ordenamento jurídico brasileiro sempre privilegiou a proteção às relações contratuais, mas de forma atomista, ou seja, não cuidou de estudar os efeitos macrojurídicos, econômicos e sociais, tanto do adimplemento e, de modo especial, das hipóteses de seu inadimplemento. O resultado desta política legislativa evidenciou-se no gradativo desprestígio da eficácia dos contratos e pior, em uma complacência com a inadimplência e uma forte política de proteção ao devedor.

Em outras palavras, na medida em que o desrespeito e o descumprimento dos contratos já não implicava medidas eficazes de coerção estatal do seu cumprimento, a sociedade passava a arcar com essa externalidade negativa representada pelo custo do risco de contratar.

Tome-se como exemplo o custo do risco nas atividades de financiamento. Atualmente, o empréstimo pessoal possui mecanismos jurídicos de proteção tão reconhecidamente fracos, como a hipoteca registrada, pelos inúmeros privilégios que a superam, que não resta ao financiador outra alternativa senão embutir o custo de seu risco, quase integral, para todos os tomadores do mercado.

De fato, a hipoteca foi concebida como instrumento inteligente de proteção e barateamento do crédito, mas se desprestigiou ao longo do tempo pela crônica adoção de exceções a sua prioridade, tornando-se um instituto fraco e dispensável nas relações creditícias. Mesmo outros instrumentos jurídicos que substituíram a hipoteca (para alguns mera questão semântica) como a alienação fiduciária, carecem de maior segurança enquanto instrumento de proteção ao crédito.

A propósito, não se diz aqui que o descumprimento contratual é sempre culpa do obrigado devedor. Na verdade, existe um verdadeiro ciclo vicioso já que a tentativa de se resguardar do inadimplemento gera a elaboração de contratos ainda mais duros e tendenciosos – cujo descumprimento, já esperado, eleva as taxas de juro e as penalidades de mora.

Portanto, a proteção desejada pelo financiador da aquisição imobiliária se insere em um contexto muito maior do que meramente a proteção do credor, eis que visa essencialmente a estabilidade jurídica dos negócios. Daí, porque apenas a análise do conjunto de normas tomadas sistemicamente permite a identificação dessa nova tendência, o que inclui uma leitura crítica do novo

Código Civil, de aspectos do Código de Defesa do Consumidor e mesmo da Legislação Processual.

Não se deve afastar o pressuposto de que, em uma análise macroeconômica, as contratações representam a produção interna da economia e qualquer elemento desestimulador possui efeitos sociais ao retirar de uma parcela da população seu acesso ao consumo. Não há exagero na constatação de que o novo foco não é mais o indivíduo, mas o bem estar da coletividade.

A mudança reclamada pelo Código Civil se dá em função da tutela da liberdade do indivíduo ter sido substituída pela noção de proteção à dignidade da pessoa humana, pois, na atualidade, observa-se que o ponto de referência da sociedade não é mais a figura do indivíduo consagrado pelo Código Civil de 1916, mas a consagração do princípio da dignidade humana com fundamento na Constituição Federal.¹¹

A inovação jurídica lentamente trazida ao ordenamento é tanto mais interpretativa, pois implica em uma reorientação do pensamento jurídico. Conforme já colocado, desde a promulgação da Constituição Federal este processo de reorientação vem tomando forma e assim, as inovações do Código Civil são uma parte integrante deste movimento. Uma orientação individualista, que privilegiava a autonomia da vontade, vem sendo substituída pela concepção social do ato jurídico negocial pela qual o contrato deve ser interpretado segundo os padrões socialmente reconhecíveis para a modalidade de negócio celebrado.

Sob a perspectiva das formas aquisitivas negociais (de modo especial a imobiliária), a importância desta reorientação no tratamento da elaboração, do cumprimento e da execução dos contratos possui contornos próprios vez que suas conseqüências adentram na formalidade legal do ato para sua validade (forma prescrita em lei).

O artigo 421 do citado diploma legal diz que o contrato (incluindo os revestidos de forma pública) tem uma função social. O termo “função social” em princípio, não foi definido pelo Código, mas nem por isso a noção ficou completamente solta; ao longo do Código Civil, inúmeros outros artigos trazem elementos de orientação sobre o tema, informando ao operador do Direito como agir. Por esse motivo, a idéia de que restaria ao julgador analisar cada caso em concreto para determinar se contrato está ou não cumprindo sua

¹¹ SMITH, S. pesquisado em 18/08/04 em http://www.tj.rn.gov.br/webnoticias%5Cnoticias_conteudo_n.asp?noti_codigo=214

função social não está correta, ou melhor dizendo, está apenas parcialmente correta.

Há critérios estabelecidos para tal decisão. Em primeiro lugar, porque a idéia de função social já está assentada na doutrina e caminha em ritmo acelerado na jurisprudência. Em recente análise, Melhim Namem Chalhub aborda, com grande propriedade, o tema da função social dos contratos:

Pela socialidade, o Código Civil valoriza a função social do direito, notadamente a função do contrato e a função social da propriedade. Pela efetividade, ou operabilidade, o novo Código busca dar efeito prático ao direito como instrumento de justiça. A partir desses princípios, o novo Código introduz importantes reformulações nas disposições que regem os contratos, alterando a própria filosofia dos contratos, a partir mesmo do condicionamento da autonomia da vontade: agora, a liberdade de contratar está condicionada à função social do contrato e está limitada por essa função.

Do contexto dessas reformulações, fizemos algumas anotações a propósito de assuntos relacionados, direta ou indiretamente, aos negócios imobiliários, entre eles as cláusulas gerais, a função social do contrato, a eticidade, o princípio *pacta sunt servanda*, a onerosidade excessiva, o poder discricionário do juiz, o estado de perigo e lesão, além de certas peculiaridades inovadoras em relação à hipoteca, ao penhor e ao condomínio edilício. O presente trabalho constitui uma miscelânea desses assuntos.¹²

A doutrina tem avançado ainda mais, a ponto de haver aqueles que defendem um papel similar para notários e registradores. Não que se pleiteie para os mesmos uma autonomia plena, com poder decisório de jurisdição administrativa - função essa prescrita em lei, mas a ampliação do alcance do exame dos títulos, identificando elementos francamente contrários aos princípios elencados no Código Civil (cláusulas gerais da boa-fé, os bons costumes, a vedação ao uso abusivo do direito) - levantando-os na forma de suscitação de dúvida ao juiz corregedor.

O Código Civil, ao reconhecer a doutrina da função social dos contratos como elemento essencial do ordenamento pátrio inovou o sistema como um todo. Assim, ao mesmo tempo em que protege a liberdade de contratos, submete os contratantes aos princípios da probidade e da boa fé. A prevalência desse elemento moral, na teoria contratual traduz-se, por exemplo, no

¹² CHALHUB, M. N. NCC e o Registro de Imóveis – Novos Aspectos Obrigacionais do Direito Imobiliário, pesquisado em 17/11/04 em <http://www.controlm.com.br/artigos/42.asp>

consagração da Teoria da Imprevisão e; sob este princípio, o novo Código criou importantes institutos como o da lesão e o do estado de perigo.

O novo Código Civil trouxe ainda significativas inovações quanto à normatização da resolução do negócio jurídico do qual se destacam as hipóteses de onerosidade excessiva estabelecida nos artigos 478 a 480, e que tem por fundamento a manutenção do equilíbrio econômico do contrato. Ao contrário do que possa parecer, o fato do princípio *pacta sunt servanda* ter sofrido certo abrandamento não significa que as cláusulas contratuais perdem sua força – e sim uma preocupação mais constante em se evitar previamente os excessos.

Enfim, tanto para juízes quanto para registradores e notários, a visão mais pública do Direito Civil determina um crescente cuidado com a tutela dos contratos privados, inclusive aqueles cuja realização só se faz com o cumprimento da forma prescrita em lei.

A autonomia dos contratos privados continuará sendo a regra a ser observada e obedecida. Todavia, sua eficácia requer, doravante, um compromisso com o resultado social do negócio celebrado, assim entendido o respeito com as regras sócio-econômicas capazes de gerar um ciclo virtuoso em continuado crescimento.

Enfim, os contratos devem gerar uma externalidade positiva – um ganho não mensurável de segurança jurídica para todo o sistema. Quanto mais “socialmente seguros” forem os contratos, mais segurança trarão ao sistema; afinal, estarão reproduzindo este novo ambiente de equilíbrio institucional desejado.

CONCLUSÃO

Discutiu-se aqui a compreensão dos termos a “Segurança Jurídica” e “Solução de Conflitos” no âmbito das atividades notariais e registrais. A reflexão é válida na medida em que se reconhece como urgente a necessidade de adequar as referidas expressões às mudanças sociais e econômicas vividas no Brasil e no mundo, ao longo dos últimos quinze anos. A Constituição Federal de 1988 e a explosão da tecnologia da informação são os marcos jurídico e econômico, respectivamente, que embalsamaram as mudanças.

Essa compreensão tem um reflexo direto no novo papel dos delegatários de função cartorial, já que é evidente que as inovações econômicas e sociais demandam inovações jurídicas. Por sua vez, a implementação destas últimas requer dos registradores e notários disposição, maturidade e comprometimento.

Em outras palavras, a proposta de mudança se encontra tanto na renovação

legislativa quanto na consciência (dos delegatários) de ser parte essencial e inafastável do sistema de aquisição imobiliária.

Por representar um serviço de natureza pública que possui tradição, seriedade e qualidade, as propostas de renovação legislativas do sistema têm procurado manter as suas linhas mestras, cuidando de aprimorar o que já mostrou ser bem sucedido. Para os profissionais da área, o reconhecimento da importância do modelo existente (como mais adequado para atender as perspectivas de celeridade e democratização) é um desafio e ao mesmo tempo uma confirmação de mérito pelos seus esforços continuados.

Neste novo modelo, a solução de conflitos dos negócios imobiliários está cada vez mais ligada a utilização de critérios lógicos no fôlio real e dos aprimoramentos tecnológicos como instrumento de segurança. Estas propostas, traduzidas em modificações no ordenamento, privilegiam a praticidade em detrimento da burocracia e as soluções simples em detrimento da formalidade excessiva. Os saltos da tecnologia permitem o encurtamento dos caminhos (dispensam procedimentos judiciais, apresentação de certidões escritas, duplicidade de atos) sem retirar a segurança do sistema. Ao contrário, a tecnologia permite um grau ainda maior de segurança porque minimiza os riscos de erro e gerencia o volume de informações.

Três inovações jurídicas estudadas atestam essa busca pelo aperfeiçoamento do sistema e reafirmam o papel essencial dos oficiais e tabeliães: as Leis 10.257/01 (Estatuto da Cidade); 10.267/01 (Lei do Georeferenciamento Rural) e o tratamento dispensado aos negócios jurídicos imobiliários no novo Código Civil, Lei 10.406/02.

As citadas mudanças legais confirmam a inequívoca tendência de que todas as renovações no campo dos registros públicos no sentido de dar maior segurança ao sistema têm prestigiado o papel dos oficiais e tabeliães como agentes mais capacitados para aceitar, preparar e solucionar as demandas da coletividade. Enfim, receber bem tais inovações é um desafio inescusável proposto para os cartorários, mas mais do que isto, é uma excelente oportunidade de aumentar ainda mais a legitimação da profissão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, F.; RAMALHO, L. C.; RIBEIRO, M. V. T. *História da sociedade brasileira*. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Ao Livro Técnico, 1989.

BALBINO FILHO, N. **Registro de imóveis – doutrina prática jurisprudência**. 6 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1987.

BASTOS, C. R. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 1997.

BARCELAR FILHO, R. F. C. **Atividade notarial no Brasil e estado de direito**. Revista Anoreg n. 24. Brasília, 2004.

CARVALHO, A. **Registro de imóveis**. 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1982.

CENEVIVA, W. **Lei dos registros públicos comentada**. 7 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1991.

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil – 16 de julho de 1934, disponível em www.planalto.com.br, acessado em 3/11/2003.

Constituição da República Federativa do Brasil. Câmara dos Deputados, 8 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

DENIS, H. **História do pensamento econômico** – Tradução: Antônio Borges Coelho. 3 ed. Lisboa: Editora Livros Horizonte LDA, 1978.

DINIZ, M. H. **Direito civil brasileiro**. 4 v. 14 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

ERPEN, D. A. et al. **Introdução ao direito notarial e registral**. Porto Alegre: 2004.

MONTEIRO, W. B. **Curso de direito civil**. 3 v. 6 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1966.
Revista de direito imobiliário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, N. 54, 2003.
_____. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, N. 55, 2003.

ROSENVALD, N. **Direitos reais**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2003.