

O CADASTRO TERRITORIAL E A PUBLICIDADE IMOBILIÁRIA

DIEGO ALFONSO ERBA

COTRICRUZ - Coopertaiva Triticola de Produtores Cruzlatenses
Pinheiro Machado 1437 - Fone 055-322.5100 - Fax 055-322.1610
98010-750 CRUZ ALTA-RS-Brasil

Resumo. O Cadastro Territorial, como instituição jurídico-administrativa de base territorial, tem entre suas funções principais a de registrar e publicitar o Estado Parcelário e o Estado de Direito da propriedade sendo, portanto, inseparável de qualquer sistema de Publicidade Imobiliária. Neste trabalho apresenta-se as relações da instituição do Cadastro Territorial com a estrutura administrativa do Estado e o seu grau de participação em Sistemas Registrais de Propriedades adotados por diferentes países, analisando-se a qualidade da Publicidade Imobiliária em cada um deles.

Abstract. The Territorial Cadastre, like a juridical and administrative institution of territorial base, has among its principal functions to register and to publish the Real Condition and Legal Condition of the property been, therefore, unseparated of either Immobile Publicity System. This paper shows the relationships of the Territorial Cadastre with the administrative structure of the State and its level of participation in the Registral System of Properties utilized for different countries, analyzing the quality of the Immobile Publicity in each of them.

IMPORTÂNCIA HISTÓRICA DO CADASTRO MULTIFINALITÁRIO

A necessidade da intervenção do Cadastro na estrutura administrativa de uma nação evidenciou-se já 2500 anos A.C., segundo expressam os escritos caudeus que descreviam a geometria, localização e avaliação das parcelas. Ao longo da história, indianos, gregos, egípcios e posteriormente europeus, reafirmaram a importância do Cadastro atribuindo-lhe maior intervenção e aperfeiçoando, assim, os sistemas de registro e publicidade de propriedades.

Embora os primeiros Cadastramentos Territoriais foram estruturados com fins de arrecadação, ao longo dos tempos percebeu-se que a instituição cadastral possuía estreitas relações com outros órgãos administrativos. Desta maneira cada país foi atribuindo para este órgão territorial, funções de registro de informações que compreendem, além das econômicas e geométricas tradicionais, as suas características físicas, ambientais e jurídicas.

Atualmente, as diferentes filosofias e visões de cada nação com relação à Instituição do Cadastro Territorial persistem, embora há consenso na comunidade científica com relação à sua multifinalidade. Estas diferenças acontecem principalmente com relação à relevância jurídica do Cadastro Territorial e as suas relações com o sistema de Publicidade Imobiliária, comprovando-se que, dos numerosos sistemas de registros de propriedades existentes no mundo, somente naqueles em que o Cadastro tem uma posição relevante e participativa se consegue uma publicidade completa,

com a conseqüente segurança e transparência no tráfego de imóveis.

O CADASTRO MULTIFINALITÁRIO E O ESTADO.

Segundo BLACHUT (1974), Cadastro Técnico Multifinalitário deve ser entendido como um sistema de registro da propriedade imobiliária, feito de forma geométrica e descritiva, constituindo-se desta forma no veículo mais ágil e completo para a parametrização dos modelos explorados de planejamento, sempre respaldados quanto a estruturação e funcionalidade. Ainda o mesmo autor afirma que independente da forma ou característica, um cadastro tem suporte originário em duas fontes: o Estado, para propósitos de planejamento e administração, e o indivíduo, que procura uma definição clara e efetiva de seus direitos sobre a propriedade imobiliária.

Concordando com este autor, sentido BIANCO (1979) afirma que resulta difícil compreender a instituição do Cadastro Territorial se previamente não se tem uma noção conceitual da sua função na infra estrutura administrativa do Estado, e dos serviços que ela presta o pode prestar à propriedade pública e privada e ao Ordenamento Territorial.

Ainda este autor comenta que o Cadastro Territorial tem sido definido muitas vezes sinteticamente, considerando somente aspectos parciais da sua problemática, sem advertir as suas múltiplas implicações nas atividades dos particulares e dos

diferentes órgãos administrativos do Estado. Estas afirmações parciais sobre o Cadastro fazem com que a instituição apareça perante os olhos do público em geral e ainda de muitos *especialistas*, como um conjunto de atividades puramente técnicas sem conteúdo jurídico nem social.

A existência da instituição cadastral em todos os estados, antigos e modernos, sob qualquer regime de governo e da propriedade imóvel, é uma prova evidente da sua universalidade e integração com a infra estrutura administrativa do Estado, pois sua atividade está sempre referida ao Território, que é um dos seus elementos constitutivos e essenciais. Isto prova também que o Cadastro é uma instituição de profundo conteúdo jurídico, porque toda atividade administrativa estatal unicamente reconhece como fonte direta ou indireta a Lei, e a atividade cadastral sempre se exerce dentro da Lei e nunca fora dela.

O conteúdo jurídico da instituição cadastral se encontra em relação direta com seus fins, o qual mostra que não se pode iniciar o estudo da entidade se previamente não se conhecer o conceito de Estado, as relações que ligam a propriedade pública ou privada com a administração pública, e a função social da propriedade imóvel.

O ESTADO

A história e a contemporaneidade mostram a impossibilidade de universalizar o conceito de Estado, por ser este absolutamente subjetivo e dependente da doutrina política do sujeito. Este fato, impõe a necessidade de adotar o conceito dentro do contexto jurídico-social que se esteja analisando.

BIELSA apud BIANCO (1979), define o Estado desde o ponto de vista material como sendo o povo organizado numa unidade jurídica, dentro de um território determinado, sob o império da lei, e cujo objetivo é realizar fins públicos de ordem jurídico e social.

Na definição pode-se observar que um dos elementos constitutivos do Estado é o Povo que resulta ser o elemento natural e social por excelência. O segundo elemento é o Território, mas não um território qualquer, e sem um território determinado, compreendido por um polígono de limites. O terceiro elemento que surge nitidamente da definição é o Poder Público ou Poder de Império da Lei, que o Estado exerce sobre todo seu território e sobre cada um dos seus habitantes.

RELAÇÃO JURÍDICA ESTADO-TERRITÓRIO

O território de um Estado pode-se definir como o espaço físico sob o qual este exerce seu poder de autoridade e coação sobre seus habitantes, com o objetivo de conseguir sua mais racional e completa utilização. Esta definição compreende não somente a superfície terrestre mas também ao subsolo, o espaço aéreo e o marítimo.

Segundo BIANCO (1986), a relação Estado-Território pode ser estudada em duas direções: em sentido negativo o polígono de limites que define o Território (FRONTEIRAS) separa juridicamente ao Estado dos demais e determina sua área de competência, ou seja, o espaço sob o qual exerce a Soberania. A Soberania é, então, condição fundamental para a existência do Estado e vice-versa.

Em sentido positivo, a existência e posse do território por parte do Estado permite a este exercer sua autoridade sob todos os habitantes, independentemente do poder de outro estado. Em consequência, pode-se observar que a relação entre Estado e Território não é simplesmente uma questão física ou de fato, mas também uma questão jurídica. Fica claro, então, que a relação jurídica do Estado com seu território é similar à relação que existe entre o proprietário e sua parcela, porém cabe a pergunta: esta relação jurídica é um direito real de propriedade? DIEZ esclarece a questão, afirmando que o Estado tem direito sob o seu território, mas que não pode ser confundido com o direito de propriedade e que em mérito deste (que é inquestionavelmente real) pode, para satisfazer seus fins essenciais de promover o bem comum, realizar a expropriação dos bens, devastar terrenos altos para defesa nacional, e ceder parte do território em caso de derrota em contendas bélicas. Seguindo o mesmo autor, conclui-se que a relação do Estado com seu Território não é um direito real de propriedade senão um vínculo de potestade, e esta potestade é um direito que o Estado tem e exerce sob todos e cada um dos habitantes através do poder político.

NATUREZA DA PUBLICIDADE CADASTRAL

Segundo o princípio de territorialidade legal defendido pelos romanos, as leis tem vigência dentro de um determinado território. Isto significa que tão importante quanto o conhecimento da lei, é o conhecimento exato dos limites do território onde se aplica.

A publicidade do espaço territorial dentro do qual tem vigência uma lei, implica, por uma parte, a descrição precisa dos seus limites em um documento

cartográfico, e por outra, sua sinalização no terreno mediante marcos reconhecidos como tais.

HAAR (1985) afirma que incumbe aos órgãos cadastrais a importante tarefa de determinar em forma precisa os limites jurisdicionais e dar-lhes a devida publicidade. Esta publicidade cadastral do espaço territorial onde tem vigência uma lei ou conjunto de leis deverá agregar-se à publicidade da aplicação dos títulos de domínio (Escrituras) ao terreno. O Registro de Imóveis tem por objetivo a publicidade dos direitos reais constituídos sobre as parcelas, mas ela se refere ao direito em si e não a sua aplicabilidade ao terreno.

A identificação e delimitação do espaço territorial onde deve aplicar-se um determinado direito de domínio, é uma das tarefas mais delicadas do Agrimensor. Ao respeito, o Agrimensor e Advogado Juan FERNANDEZ afirma que "aos títulos de domínio o Agrimensor terá que entendê-los, interpretá-los, conciliá-los, descobrir seus erros e corrigi-los; e o resultado desse trabalho deve ainda ser comparado com os fatos existentes, acatando uns e desprezando outros, submetendo umas vezes os títulos aos fatos ou fazendo prevalecer o direito sobre a realidade. A única regra que existe para a solução desta comissão é o critério profissional, sendo, portanto, necessário que os mesmos penetrem no campo de conhecimento do direito".

A MENSURA E O AGRIMENSOR

Na REUNIÃO DE ESPECIALISTAS EM AGRIMENSURA DAS UNIVERSIDADES NACIONAIS E PRIVADAS acontecida na cidade de La Plata-ARGENTINA em junho de 1987, os profissionais participantes emitiram um documento destinado a uniformizar conceitos concernentes a temas relevantes como Mensura, Cadastro e incumbências profissionais. Do texto extraíram-se definições que expressam claramente a natureza jurídica da Instituição do Cadastro Territorial e a importância do Agrimensor dentro do sistema.

Segundo os autores, o Cadastro Territorial é o registro público sistematizado dos bens imóveis de uma jurisdição, contemplados nos seus três aspectos fundamentais : o jurídico, o geométrico e o econômico. A instituição tem por objeto coadjuvar a publicidade e garantir os direitos reais, efetuar uma justa e equitativa distribuição das cargas fiscais e serve de base indispensável para a planificação do ordenamento territorial e da obra pública. Isto supõe uma metodologia para instrumentá-lo, uma longa e complexa tarefa para executá-lo, uma organização

administrativa para conservá-lo e um aporte constante de informações para mantê-lo atualizado.

É no Cadastro onde a coisa imóvel nasce à vida jurídica, onde se conserva, se transforma e onde se extingue. Estes acontecimentos requerem uma constatação objetiva no terreno (a mensura) e um instrumento que a exteriorize (a planta de mensura).

Ainda os mesmos autores definem a Mensura como uma operação com claras conotações jurídicas, não sendo, portanto, uma simples medição quantitativa, mas também (e essencialmente), qualitativa.

No século passado, FERNANDEZ definia a Mensura como a inteligência do título sobre o terreno, explicando que isto traz dois problemas : um jurídico (a inteligência do título e a autoridade dos fatos) e outro geodésico (o procedimento prático para aplicar sobre o terreno essa inteligência). Já Hugo ALSINA, a define como a operação técnica que tem por objetivo a locação do título sobre o terreno, traçando sua forma geométrica em uma planta, que é a expressão gráfica das indicações contidas no título, para comparar se a área em posse é a que este indica e determinar, no seu caso, a origem do excesso ou a porção faltante, dentro das propriedades vizinhas.

Pode-se dizer, segundo os autores, que a mensura é a operação de agrimensura composta por um conjunto de atos tendentes a investigar, identificar, determinar, medir, local, representar e documentar as coisas imóveis e seus limites conforme com as causas jurídicas que as originam e a relacioná-los com os sinais de posse. Por meio da Mensura, o Agrimensor determina, como mostra a Fig 1, o Estado Parcelário do imóvel identificando três áreas com o seguinte significado: em I, tem-se a propriedade e a posse, em II a propriedade mas não a posse e em III o proprietário da parcela original tem a posse mas não o direito real de proprie.

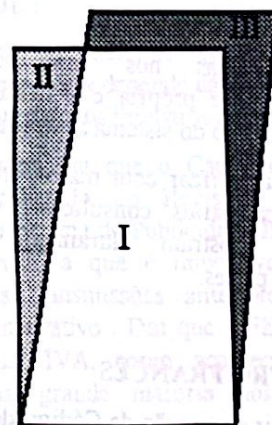


Figura 1 - Estado Parcelário do Imóvel

O CADASTRO TERRITORIAL E A PUBLICIDADE IMOBILIÁRIA.

A Publicidade Imobiliária científica consiste na coordenação de múltiplos e diversos elementos e instituições e constitui um complexo muito especializado que caracteriza o sistema registral.

Segundo a O.E.A. (1965), as vantagens que a publicidade imobiliária científica representa para o desenvolvimento económico de um país resultam indiscutíveis, levando em conta que um bom sistema registral mantém atualizado o inventário da riqueza imobiliária, afiança o crédito territorial, facilita a circulação de capitais, acrescenta e viabiliza a arrecadação dos impostos, fixa os resultados das leis de reforma agrária e de organização da propriedade urbana e rural e, em geral, vitaliza a economia mediante a segurança, rapidez e baixo custo das transações imobiliárias.

Desta maneira, os princípios da Publicidade Imobiliária científica constituem normas de aplicação universal, mas que sua adequação é uma delicada questão que requer amplos conhecimentos do panorama jurídico geral de cada país e da sua realidade ambiental.

SISTEMAS DE REGISTRO E PUBLICIDADE IMOBILIÁRIA NO MUNDO

Conforme MASCHERONI TORRILLA (1988), segundo seja função que lhe for assinalada à inscrição, os sistemas de registro de propriedades podem ser classificados em três grupos:

- a) Sistemas nos quais a inscrição aperfeiçoa a transmissão. Este é o caso das legislações argentina, francesa, italiana e espanhola.
- b) Sistemas em que a inscrição tem caráter constitutivo do ato de enajenação, tal como ocorre na Suíça e Alemanha.
- c) Sistemas nos quais a inscrição tem sustentabilidade própria e é desconetada do negócio causal. É o caso do sistema australiano.

Para caracterizar com maior precisão cada um dos sistemas cadastrais, consultou-se vários autores cujos trabalhos mostram claramente a realidade dos diferentes países.

CADASTRO FRANCÊS

A partir da sanção do Código de Napoleão em 1804, deu-se significativa importância para a transmissão dos direitos reais por atos entre vivos, ao consentimento e ao simples acordo entre as partes: não dando-se

importância, porém, ao uso de toda forma de publicidade e registro, caindo em um sistema de absoluta clandestinidade. A gravidade da situação determina a sanção da Lei de 23-3-1855, a qual fixa a obrigatoriedade da transcrição dos atos causais de transmissões de direitos reais em registros públicos, a qual tinha efeitos meramente declarativos, não sendo oponível a terceiros todo ato não inscrito.

SISTEMA ITALIANO

Na Itália, como na maioria dos países, o cadastro foi criado essencialmente com fins fiscais, registrando-se também elementos geométricos da propriedade os quais não tinham relevância legal.

Segundo o Código Civil italiano de 1942, a propriedade se transmite, como no direito francês, pela virtualidade do contato. Mesmo assim, para que a transferência possa produzir efeitos contra terceiros, será necessário que o requisito de inscrição (*transcrição*) seja efetivado.

Isto significa que a transcrição aperfeiçoa o ato de transferência do imóvel, sem exigir em momento algum a intervenção do Cadastro Territorial.

Segundo BRIOLI (1989), ainda hoje o estado legal da propriedade não pode ser certificado no Departamento de Cadastro e embora todas as modificações de cada propriedade podem ser conhecidas, a planta topográfica ali registrada não pode ser considerada como um documento legal.

SISTEMA ESPANHOL

A Lei de 1906, ainda vigente, implementou o Cadastro Parcelário na Espanha com a única finalidade de servir de suporte à contribuição territorial.

Comentando o processo evolutivo do sistema cadastral espanhol, PEREÑA (1989) destaca a importância da inclusão da informática na instituição, o qual facilita a transferência de informações da propriedade imobiliária e sua valoração, com outros órgãos da Administração Central. Com relação às tendências futuras, o autor diz que há perspectivas de coordenar as informações com os Registros da Propriedade, incorporando estas novas funções ao Cadastro e convertendo-lo num dos instrumentos básicos do ordenamento jurídico-económico do país.

SISTEMAS GERMÂNICOS

A diferença dos sistemas registraes latinos, os quais são de publicidade incompleta, baseados em registros

RELEVANCIA DEL USO ACTUAL DE LA TIERRA EN PROPIEDADES

peçoais e onde a existência do cadastro não assume um rol determinante para garantir a existência dos direitos imobiliários, os sistemas germânicos (Suíça, Áustria e Alemanha) são de publicidade completa. A caracterização destes sistemas corresponde a MASCHERONI TORRILLA (1988).

SISTEMA SUÍZO

PLANAM - Planificação

Com relação ao Cadastro, a legislação civil Suíça estabelece que a planta de cada prédio se determine com base nas coordenadas correspondentes ao sistema geral e único do país, e esta participa da fé pública registral e é obrigatório seu uso para a descrição e deslinde da parcela nos contratos de constituição ou transferência dos direitos reais, formando parte dos documentos deste contrato.

SISTEMA AUSTRIACO

Na Áustria o negócio jurídico pelo qual opera-se a aquisição do domínio deve ser inscrito nos livros públicos destinados a esse fim em um ato denominado *incorporação*, sendo o mesmo oponível entre as partes e a terceiros, porque essa regização esta revestida de fé pública e o cadastro assume valor probatório sobre a determinação da propriedade que se adquire, estando vinculado aos assentos registraes.

SISTEMA ALEMÃO

Na Alemanha e necessário o acordo prévio dos interessados na transferência da propriedade imovel para a inscrição, seguida da regização no livro imobiliário.

Segundo EISELE (1993), há mais de 175 anos iniciou-se na Alemanha, no Estado de Baden-Württemberg, um amplo cadastro técnico, o qual tinha como objetivos a criação de parâmetros justos para a taxaão de impostos das propriedades; o mapeamento de todo o território do reino da época também para fins militares, e a garantia da propriedade.

Ainda o mesmo autor comenta que no decorrer do desenvolvimento as prioridades se transferiram e os aspectos de impostos passaram para segundo plano, em benefício da garantia e da administração das propriedades.

CADASTRO HOLANDÊS

Segundo Van HEMERT (1993), a organização do cadastro na Holanda foi iniciada por Napoleão, sendo

completado em 1832. O objetivo principal naquela época era a cobrança de taxas, mas o sistema evoluiu e foi mudado, acompanhando mudanças dos ministérios. Até 1973 estava ligado ao Ministério de Finanças e atualmente ao Ministério de Meio Ambiente, Habitação e Planejamento Físico.

Dos quatro princípios que regem o sistema cadastral na Holanda, o primeiro é o da **publicidade**. Isto significa inserção na transferência dos terrenos ou das terras o que acontece no momento do registro no cartório.

O segundo princípio é o chamado de **especialidade**. Em todos os contratos ou escrituras do Estado deve aparecer o número de identificação do Cadastro. Se não possuir número de registro, a escritura não tem validade.

SISTEMA AUSTRALIANO

O sistema australiano, denominado sistema da Ata Torrens em honor ao seu criador Sir Richard Torrens, foi aplicado pela primeira vez na Austrália do Sul em 1858 e teve como origem o projeto de saneamento de títulos y determinação agrimensural da propriedade.

Segundo MASCHERONI TORRILLA (1988), o Sistema Torrens é o mais avançado quanto à eficiência publicitária e à garantia da mesma, tendo como bases a matrícula obrigatória do imóvel e a igualmente necessária vinculação com o Cadastro Territorial com base em Mensuras Oficiais. Neste caso a condição de legalidade está melhor assegurada que nos outros sistemas, pois, além do estudo topográfico e a apresentação necessária de uma planta de mensura do imóvel anexo ao título, a tarefa agrimensural se realiza paralela à dos letrados, facilitando o tráfego imobiliário.

CONCLUSÕES

Do exposto, conclui-se que a eficiência da Publicidade Imobiliária depende da coordenação entre o Cadastro Territorial e os Registros de Imóveis.

Para os casos em que o Cadastro Territorial se encontra desconetado do Registro de Títulos de Propriedade, o sistema de Publicidade Imobiliária perde eficiência, devido a que é impossível quantificar a qualidade das transmissões anteriores e efetuar o controle administrativo. Daí que a FÉ PÚBLICA seja somente RELATIVA, como acontece nos sistemas Francês e na grande maioria dos países latino-americanos.

Somente quando se dá grande importância ao Cadastro será possível que os Registros de Títulos da

Propriedade outorguem FÉ PÚBLICA ABSOLUTA aos seus assentamentos, tal como ocorre nos Sistemas Germânicos e Torrens, o que faz com que o Sistema de Publicidade Imobiliária ganhe em eficiência, permitindo que o direito individual de propriedade seja mais seguro e cumpra com sua função social com Justiça.

Com relação à problemática latino-americana, a O.E.A. comenta que a sua origem está no abandono em que se encontra o estudo do Direito Imobiliário Registral e no relativo desconhecimento que prevalece nessa matéria, sendo que, com escassas exceções, os planos de estudos das Universidades não incluem programas que contenham com a amplitude necessária o desenvolvimento das questões relacionadas com os Registros Imobiliários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIANCO, Carlos. Introducción al Catastro Territorial. Rosário-Arg., 1979, 35p.

BIANCO, Carlos. El Catastro Territorial y la Publicidad Inmobiliária, Rosário-Arg, 1986.

BRIOLI, R.M. Italian Cadastre. Lisboa, Seminário Internacional sobre Cadastro Rústico e Multifuncional, 1989. p200-227.

DIEZ, Manuel Maria. Manual de Derecho Administrativo. Buenos Aires-Arg.

EISELE, V. O Cadastro técnico e sua importância política, administrativa e econômica. Curitiba-PA, Seminário Nacional de Cadastro Técnico Rural, 1993.

HAAR, Vitor. La Naturaleza de la Publicidad Catastral. 1985.

MASHERONI TORRILLA, EDUARDO. Publicidad Catastral. San Martín de los Andes-Arg. III Jornadas de divulgación catastral, 1988.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (O.E.A.). Estudio sobre la Publicidad Inmobiliária en relación con el desarrollo económico y social de la América Latina. Washington, 1965.

PEREÑA, J. El modelo de informatización del Catastro Español. Suralación con la estructura administrativa y usos del catastro en España. Lisboa, Seminário

Internacional sobre Cadastro Rústico e Multifuncional, 1989. p398-415.