

# UM SISTEMA CADASTRAL MODERNO: PODERÁ O BRASIL POSSUÍ-LO?

Antônio J. Berutti Vieira  
Departamento de Geociências  
Universidade Federal do Paraná

## Sinopse

Com o presente trabalho, tenciona-se fazer um ensaio das possíveis razões da inoperância do cadastro, no Brasil, para fins jurídicos, tendo por base a obra de Afrânio de Carvalho "Registro de Imóveis"<sup>1</sup>. Em acréscimo, são apresentados conceitos relacionados a um sistema cadastral moderno e perspectivas.

## Introdução

A evolução da sociedade sempre esteve relacionada com o sentido de propriedade e esta relação com a terra foi estabelecida, primeiramente, com a introdução da agricultura<sup>2</sup>.

O cadastro surge, então, como um instrumento para prover informações sobre a terra, por exemplo, para fins de tributação, para fins jurídicos, para controle do seu uso, etc.

Tecnicamente falando, são muitos os significados e os sinônimos que, ainda hoje, se vêm utilizando para o termo cadastro, bem como não existe uma total concordância com relação a sua etimologia<sup>3</sup>.

Mas, se é, realmente, desejado compreender a significância histórica e institucional do sistema cadastral existente, é importante analisar-se a natureza e a evolução da instituição *propriedade* e sua importância para conceituação deste, no Brasil.

Como o principal ponto de apoio da propriedade é o registro, abordar-se-á sua evolução, tendo por referência a obra de Afrânio de Carvalho "Registro de Imóveis".

## O registro

Quando do descobrimento do Brasil, o Rei de Portugal, adquiriu, sobre o território, o título originário da posse. Por meio das doações, feitas em cartas de sesmaria, começou, então, a estabelecer-se a propriedade privada, que vai até a Independência do Brasil, em 1822 (ver Carvalho, 1982). A partir desta data, a ocu-

pação do solo tem origem através da simples posse, cuja *legitimação* só se dá com a Lei 601, em 1850 (regulamentada pelo Dec.1318, de 1854), para as posses que eram inscritas no livro da paróquia, ou chamado Registrô do Vigário.

O Registro de Hipotecas tem sua origem em 1843 (pela Lei 317, regulamentada pelo Dec.482, de 1846). Um aspecto que teria levado a sua criação foi que, até esta data, a *transmissão* da propriedade era feita segundo a *tradição*. Mas este princípio, como é reportado por Carvalho, foi desvirtuado, tendo como principal consequência as sucessivas alienações e onerações que eram realizadas, clandestinamente.

Um outro aspecto importante, abordado por esse autor, é que, como o Brasil era um país eminentemente agrícola, necessário se fazia atrair o crédito para a agricultura, mas para isto, torna-se necessário criar algum mecanismo para sua proteção. A este respeito, o autor comenta "...compreende-se que a idéia do registro tenha acudido em primeiro plano para proteção do crédito, e não da propriedade..."<sup>4</sup>. Entretanto, segundo Carvalho, no Brasil, o Registro de hipotecas não deu os resultados esperados por lhe faltarem os requisitos de *especialidade* e de *publicidade* (ver a seguir).

Com o objetivo de estender o Registro de Hipotecas à transmissão da propriedade, o Conselheiro Nabuco de Araújo apresenta, na Câmara dos Deputados, Projeto Lei, em 1854, que, transformado na Lei 1237, de 1864, cria o Registro Geral. Com este, a *tradição* que era o processo utilizado, para a transferência da propriedade, é substituída pela *transcrição*.

Esse autor comenta que o Registro Geral permitiu estabelecer certa ordem em algumas categorias de atos. Entretanto, este deixava em aberto as transmissões "causa mortis" e os atos judiciais. Como ele relata, além destas falhas, persistia o princípio segundo o qual "...o registro não induz prova de domínio..."<sup>5</sup>, ou seja, se por um lado necessitava da transcrição para transferência, por outro lado, era sem valor para prova de domínio.

Dessa forma, no começo da República, em 1890, Rui Bar-

1 CARVALHO, A.de. *Registro de Imóveis*. 3ª ed. Rio de Janeiro, RJ. Forense. 1982. 619p.

2 McLAUGHLIN, John. *An Introduction to Cadastral Surveying*. s/ed. Fredericton, Canadá. University of New Brunswick. 1973. 102p.

3 EBERL, H.K.D. *Sistemas Catastrales*. 1ª ed. México, DF. Instituto de Geoinformática, A.C. 1982. 283p.

4 CARVALHO, A.de. *Registro de Imóveis*. 3ª ed. Rio de Janeiro, RJ. Forense. 1982. p.4.

5 CARVALHO, p.7.



bosa, então Ministro da Fazenda, com o objetivo de levar a cabo um audacioso programa econômico, defende a introdução, no Brasil, do registro Torrens, o qual é estabelecido pelo decreto 451-B de 31/05/1890 (regulamentado pelo Decreto 955-A, de 05/11/1890). Os principais argumentos, usados em sua defesa, foram, por um lado, o carácter facultativo que, pela espontaneidade de interesses, o tornaria vitorioso, como aconteceu na Austrália, e por outro lado, como relata "...este oferece uma matrícula ao mesmo tempo constitutiva e legitimadora..."<sup>6</sup>, ou seja, prova absoluta de propriedade, não cabendo nenhuma ação.

O Registro Torrens, originalmente, foi introduzido na Austrália, em 1858, e, apesar do seu sucesso lá, aqui ficou destinado ao malogro. Carvalho reporta alguns aspectos que o teriam levado ao insucesso. Por exemplo, na Austrália, o Registro Torrens obedecia a um *processo administrativo*, enquanto que, no Brasil, ficou subordinado a um *processo judicial*. Com a criação do Registro de Imóveis, deixa de ser relevante a sua principal vantagem que era a de declarar, diretamente, a legitimidade da propriedade, uma vez que, com o Registro de Imóveis, isto se faz de forma indireta.

Além disto, acrescentam-se os altos custos e a morosidade para sua realização.

O Registro de Imóveis teve sua origem, em 1916, com a incorporação do Registro Geral ao Código Civil. Dessa vez, no entanto, preenchendo as danosas lacunas anteriores, que eram as transmissões "causa mortis" e os atos judiciais.

De acordo com Carvalho, ao contrário do Decreto-lei nº1000, a Lei nova (Lei 6216, de 31/06/75, resultante das alterações à Lei 6015, de 31/12/73, que revogou o Decreto-lei nº1000) mostra-se viável, entretanto, comenta "...mas há de ser havida como estação de espera, até que se elabore outra melhor..."<sup>7</sup>, e mais a seguir "...na incerteza de que ela venha em breve ser superada por outra melhor, cumpre persistir nos esforços para que não tarde demais aquela evolução, pois já faz mais de meio século que o nosso Registro de Imóveis se acha em fase de transição do antigo sistema francês para o sistema alemão..." (grifo nosso).

Quanto ao tipo de sistema, se francês ou alemão, Carvalho está fazendo referência à forma de *publicidade*, uma vez que, no Brasil, adotou-se um sistema elétrico que remonta à Lei Imperial de 1864. Enquanto que, o sistema francês "...atribui à publicidade o efeito de aviso a terceiros..."<sup>8</sup> o alemão "...confere à publicidade o efeito de constituir o direito..."<sup>8</sup>. Mais a seguir comenta "...o Registro de Imóveis constante do seu texto apresenta certo progresso em relação ao que vinha vigorando, até então, mas, força é reconhecer, ficou, bastante aquém do ponto que poderia ter atingido, se houvesse perfeito conhecimento do sistema alemão, adotado como alvo pelos legisladores..."<sup>9</sup>.

Um outro aspecto importante é com relação ao princípio

de *especialidade*, significando que toda inscrição deve recair sobre um imóvel individualizado. Fazendo referência de como este princípio é previsto no Código Civil, comenta "...não adota uma fórmula uniforme ou precisa, para exigir a especialização do imóvel..."<sup>10</sup>.

A exigência da especialização, constante do Código Civil, expressa na Lei 6015, 1973, Art.176, parágrafo 1, estabelece que: "a identificação do imóvel feita mediante indicação de suas características e confrontações, localização, área e denominação, se rural, ou logradouro e número, se urbano, e sua *designação cadastral*, se houver;" (grifo nosso).

Os elementos gerais são providos pela lei, enquanto os elementos específicos são fornecidos pelas escrituras e demais títulos de aquisição. Desses últimos, o autor relata que, no entendimento da doutrina e da jurisprudência, os principais indicadores do imóvel são as suas *confrontações*, as quais incluem as *linhas de limites* e os *nomes dos confrontantes*. Mais a seguir ele comenta "...de fato, na atualidade, não basta, para a individualização do imóvel, a menção das linhas geométricas..."<sup>11</sup>, e "...assim se torna necessário recorrer aos nomes dos confrontantes para completar com esses elementos externos a especialização do imóvel..."<sup>10</sup>, e "...no futuro, esses elementos complementares tenderão a tornar-se desnecessários, com a medição sistemática dos terrenos..."<sup>10</sup>.

A seguir, se referindo ao imóvel, comenta "...as linhas definidoras deste serão suficientes para individualizá-lo, uma vez que tenham amarração geográfica. Daí a possibilidade de dispensa dos nomes dos confrontantes, na inscrição, e, antes desta, na escritura, desde que seja instituído o cadastro, onde todos os imóveis se enquadrarão dentro de meridianos e paralelos..."<sup>10</sup> (grifo nosso).

## O cadastro

Por duas vezes, em 1947 e 1969, como é reportado por Carvalho, houveram tentativas, de sua autoria, de reforma do registro de Imóveis, mediante a *instituição do cadastro*, mas sem sucesso.

Carvalho cita que Filadelfo Azevedo, em resposta a Soriano Neto, ratifica a adoção do princípio de fé pública independente do cadastro, "...este era, manifestamente, impossível por muitas décadas..." e mais a seguir, num ato de extremo pessimismo, finaliza "...jamais poderá o Brasil possuí-lo..."<sup>12</sup>. Isto se passa, segundo Carvalho, em 1942, onde somente se utilizava o *levantamento topográfico*, cujo custo e morosidade, em se tratando da nossa extensão territorial, tornava-se, realmente, impossível desejá-lo.

Informado das facilidades proporcionadas pela nova técnica introduzida no Brasil, o *levantamento fotogramétrico*, Carvalho, como homem de visão, defende, pela primeira vez, em 1947, a sua utilização para fins de cadastro rural. Ele comenta "...o progresso

6 CARVALHO, p.512.

7 CARVALHO, p.17.

8 CARVALHO, p.19.

9 CARVALHO, A.de. *Registro de Imóveis*. 3ª ed. Rio de Janeiro, RJ. Forense. 1982. p.19.

10 CARVALHO, p.243

11 CARVALHO, p.245

12 CARVALHO, p.491



da técnica encurtará para nós um tempo deveras precioso, antecipando a possibilidade da realização do cadastro..."<sup>13</sup>. Entretanto, o projeto oficial não tem andamento no Congresso Nacional, apesar do pleno apoio do Conselho Nacional de Geografia (atual IBGE) e do parecer do relator, Desembargador Bulhões de Carvalho, em análise apresentada na Escola Superior de Guerra, que, em sua síntese, comenta "...obra muito bem trabalhada e acabada, sendo realmente de admirar que até hoje não tenha sido posta em execução..."<sup>14</sup>. Mais tarde Carvalho relata "...se o País não se valeu então dessa possibilidade, foi porque o projeto de lei em que se abraça essa nova frente para o nosso desenvolvimento econômico, ficou, em companhia de outros deveras valiosos, nos escaninhos da gaveta de um relator..."<sup>15</sup>.

Já na sua segunda tentativa, em 1969, houve, segundo o autor, um desvio da técnica legislativa, onde o anteprojeto de lei não foi incorporado ao regulamento que estava sendo elaborado e que, em seguida, foi decretado (Decreto-lei nº1000, de 21/10/69) e mais tarde revogado pela Lei 6015, de 31/12/73, comenta "...não vingou porque, precisamente pelo temor do cadastro, o projeto foi suplantado por texto regulamentar elaborado por senvenitários dos cartórios..."<sup>16</sup> (grifo nosso).

Por várias vezes, a importância do cadastro é ressaltada por Carvalho, como pode ser mais uma vez confirmado em "...a intercomunicação entre o Registro e o Cadastro constitui um postulado, que não pode ser esquecido. Todas as vezes que o cadastro se separa do Registro, redundando em malogro..."<sup>17</sup> e em "...cadastro constitui complemento natural do Registro de Imóveis. Ao passo que o registro informa a situação jurídica do imóvel, o cadastro informa a sua situação física. O segundo traz enorme vantagem ao primeiro..."<sup>18</sup>. Por outro lado, ele comenta "...daí a conveniência de estabelecer a mais íntima associação entre o Cadastro e o Registro, a qual pode chegar a ponto de fazer daquele uma seção deste, subordinados ambos ao registrador. Se a inscrição, no registro, depende do "placet" do cadastro e se o registrador é, civilmente, responsável pelos erros da inscrição, nada mais natural que colocar um e outro sob o controle do registrador..."<sup>19</sup>.

É interessante observar que, no Brasil, o cadastro está desempenhando um papel diferente do que desempenha, por exemplo, na Alemanha, como relata o autor "...ali a inscrição tem base oficial no cadastro, isto é, se faz de acordo com os dados descritivos e especificadores do catálogo emanado dele..."<sup>20</sup> e, a seguir, comenta "...no Brasil, convém que a inscrição continue a ter base particular, o que importa em prever que à semelhança do título, a planta seja oferecida pela parte, servindo o cadastro apenas para sua conferência e enquadramento..."<sup>19</sup> (grifo nosso).

Dois razões principais são apresentadas por Carvalho para justificar a diferença de função desempenhada pelo cadastro no Brasil e na Alemanha. Uma é "...a diversidade técnica do cadastro visado para o Brasil..." e a outra "...a diversidade do funcionamen-

to das repartições públicas...". Com relação a essa última, em outra oportunidade o autor ressalta "...a inscrição há de continuar independente do cadastro, embora com este haja de articular-se onde quer que se instale. Essa fórmula transaccional se impõe até que se generalize a instalação do cadastro, aperfeiçoamento desejável, mas sujeito, no cronograma do seu andamento, as vicissitudes administrativas..."<sup>21</sup> (grifo nosso).

### Um sistema cadastral moderno

Conforme recomendado pelo Comitê de Geodésia, do Conselho de Pesquisa Nacional dos Estados Unidos, Barr apresenta, não somente uma definição de *cadastro*, mas um conjunto de termos relacionados e condições que devem ser satisfeitas por um sistema cadastral moderno. Este autor define cadastro como sendo "...um registro dos interesses sobre a terra, incluindo a natureza e a extensão destes interesses, em relação ao domínio e ao seu uso..."<sup>22</sup>. Ao considerar um sistema cadastral, são apresentados conceitos sobre *lote cadastral*, *registro cadastral* e *índice de lote* como sendo estes os componentes básicos para a coleta, armazenamento e disseminação da informação.

*Lote cadastral* é conceituado por Barr como sendo uma área de terra contínua dentro da qual interesses únicos e homogêneos são reconhecidos e apresenta quatro parâmetros, dos quais, três são espaciais e um é de tempo. Como *registro cadastral* o autor considera como a fonte de informações (espacial e/ou alfanumérica), relacionadas, a natureza e a extensão dos interesses, e como *índice de lote*, o sistema que relaciona os lotes e os registros.

Além desses conceitos, Barr reporta que o *sistema cadastral* é, na verdade, uma combinação de pessoas, recursos técnicos, estruturas e procedimentos organizados que resultam em:

- 1 — registro público de dados relativos à delimitação inicial dos lotes cadastrais e das suas subseqüentes mutações;
- 2 — registro público dos dados relativos a todos os interesses legais reconhecidos sobre os lotes;
- 3 — registro público de outros dados relacionáveis ao lote e;
- 4 — o subseqüente armazenamento, recuperação, disseminação e o uso destes dados.

Dentro de um contexto restrito, várias são as maneiras com que os autores definem cadastro, por exemplo, quanto ao propósito (fiscal, jurídico, multipropósito); quanto ao tipo de informação (agrícola, florestal, imobiliário); quanto ao tipo de levantamento (topográfico, fotogramétrico, combinado); quanto à maneira como as informações são arquivadas (gráfico, fotográfico, digital), etc. Original, entretanto, é a definição que classifica o sistema quanto ao seu estágio de evolução (ver McLaughlin, 1976); onde pode-se ter:

- a) o sistema cadastral moderno;
- b) o sistema cadastral elementar; e

13 CARVALHO, p.492.

14 CARVALHO, A.de. *Registro de Imóveis*. 3ª ed. Rio de Janeiro, RJ. Forense. 1982. p.10.

15 CARVALHO, p.492.

16 CARVALHO, p.493.

17 CARVALHO, p.488.

18 CARVALHO, p.485.

19 CARVALHO, p.489.

20 CARVALHO, p.487.

21 CARVALHO, p.486.

22 BARR, Mac Donald et alii. *Procedures and Standards for a Multipurpose Cadastre*. s/ed. Washington, DC. National Academy Press. 1983. p.13.

c) o sistema pré-cadastral.

Segundo esse autor, a diferença básica entre o sistema cadastral moderno e o elementar é, principalmente, que o sistema cadastral elementar somente responderá às questões para as quais ele foi originalmente concebido, ao contrário do sistema cadastral moderno que permitirá respostas para problemas novos. O sistema pré-cadastral é aquele que está caracterizado durante a fase inicial do levantamento e registro, mas onde estes não são suficientemente desenvolvidos e integrados para se constituir num cadastro, porque para isto é necessário que o critério de publicidade da criação e da manutenção do registro cadastral e do lote cadastral seja satisfeito.

### Conclusão

Da análise do exposto, acreditamos que existem três pontos críticos que podem explicar a inoperância do cadastro para fins jurídicos, no Brasil, que são: (a) a diversidade evolutiva do registro; (b) a não institucionalização do cadastro, diferentemente do que acontece no modelo alemão, tido como-alvo para o Brasil e (c) a administração pública estar sujeita às vicissitudes da época (hoje em dia menos do que ontem), e o cadastro ter o controle do seu desenvolvimento e gerenciamento outorgado a ela, devido à necessidade deste satisfazer o critério de ser público. É inapropriado pensar no cadastro com a finalidade, apenas, de conferência e enquadramento, porque a relação custo-benefício o inviabiliza.

Ao contrário, sua utilização com fins de tributação, planejamento e gerenciamento vem, de modo crescente, evoluindo, principalmente, porque os órgãos com estes fins, a cada dia que passa, se conscientizam da sua importância, a medida que têm de responder, rapidamente, e de modo seguro, às pressões sócio-econômicas.

Tem de se ter em mente, entretanto, que o cadastro não deve ser pensado como um sistema cadastral elementar, ou o que é pior, com um enfoque pré-cadastral, mas como um sistema cadastral moderno, tecnologia para isto já é disponível no Brasil (ver ALVES, 1990; BARR, 1983).

De acordo com Eberl, "...existem dois instrumentos de solução que constituem a base para qualquer ação que se pretenda empreender: o financiamento e a informação..."<sup>23</sup>. O cadastro integra ambas, porque, por um lado, aperfeiçoa o sistema de tributação e possibilita a redução de gastos públicos e, por outro, permite a integração de informações em um banco de dados, com múltiplos propósitos.

Com relação ao questionamento inicial, ou seja, *Um sistema cadastral moderno: poderá o Brasil possuí-lo?*, acreditamos que sim, mas, no momento, só existem no Brasil alguns sistemas

cadastrais elementares e muitos sistemas pré-cadastrais. Para sabermos com certeza se um dia o Brasil possuirá um sistema cadastral moderno, conforme definido, anteriormente, será necessário um número maior de encontros onde se discuta, não somente o cadastro e o planejamento, mas também o registro de imóveis.

Falcão, referindo-se à questão urbana comenta, "...a situação sócio-econômica e a crença num direito acima do direito legal torna o respeito impossível..."<sup>24</sup>.

Tal observação deve servir como alerta, porque se considerarmos que os nossos recursos naturais são esgotáveis e que o crescimento das cidades está acelerado e desordenado, isto provocará o surgimento, a curto prazo, de questões urbanas e rurais cada vez mais complexas, que não podem ser tratadas com receitas caseiras e nem soluções isoladas.

A esse respeito, gostaríamos de deixar uma questão em aberto:

*Poderão os Sistemas de Informações Geográficas responder a isso?*

### Agradecimentos

Desejo externar meu profundo agradecimento à Prof.<sup>a</sup> Dulce M. Bueno (UFPR) pelas sugestões apresentadas.

### Referências bibliográficas

1. ALVES, D.S. Sistema de Informação Geográfica. In: *Simpósio Brasileiro de Geoprocessamento*, I, São Paulo, SP. 23-25/05/1990. ANAIS. Escola Politécnica da USP. São Paulo, SP. 1990. V.1, p.66-78.
2. BARR, MacDonald et alii. *Procedures and Standards for a Multipurpose Cadastre*. s/ed. Washington, D.C. National Academy Press. 1983. 173p.
3. CARVALHO, Afrânio de. *Registro de Imóveis*. 3ª ed. Rio de Janeiro, R.J. Forense. 1982. 619p.
4. EBERL, Horst K. Dobner. *Sistemas Catastrales*. 1ª ed. México, D.F. Instituto de Geoinformática, A.C., 1982. 283p.
5. \_\_\_\_\_. *Catastro*. 1ª ed. México, D.F. Instituto Mexicano de Estudios del Comportamiento, A.C., 1981. 237p.
6. FALCÃO, Joaquim de Arruda. *Conflito de Direito de Propriedade: invasões urbanas*. 1ª ed. Rio de Janeiro. Forense, 1984. 233p.
7. McLAUGHLIN, John. *An Introduction to Cadastral Surveying*. s/ed. Fredericton, Canadá. University of New Brunswick, 1973. 102p.
8. \_\_\_\_\_. *Notes and Materials on Cadastral Surveying*. s/ed. Fredericton, Canadá. university of New Brunswick, 1976, Lectures Notes nº44, vl.i, 120p.

23 EBERL, H.K.D. *Catastro*. 1ª ed. México, D.F. Instituto Mexicano de Estudios del Comportamiento, A.C. 1981. p.41.

24 FALCÃO, J. de A. *Conflito de Direito de Propriedade: Invasões urbanas*. 1ª ed. Rio de Janeiro. RJ. Forense. 1984. p. 95