

**APONTAMENTOS ACERCA DOS REGISTROS PÚBLICOS -
Lei Nº 13.097/2015 -**

Ministra Nancy Andrichi¹

Desembargador TJ/SP Ricardo Dip²

1. Datada de 19 de janeiro de 2015, a **Lei nº 13.097**, normativa de conversão da Medida Provisória nº 656/2014 (de 7-10), traz em seu bojo umas tantas regras concernentes ao Direito registral (arts. 53 a 62), embora a mais aparentemente importante delas (a do art. 54) não se destine a repercutir diretamente na *praxis* do registro, antes mais incidindo no âmbito de seus efeitos primeiramente substantivos.

2. A norma do referido art. 54 da Lei nº 13.097 **explicita** um princípio de algum modo já assente em nosso direito, qual o da **inoponibilidade dos atos jurídicos não inscritos** diante de negócios constitutivos, de transferência ou modificativos de direitos reais sobre imóveis.

Essa regra – a da eficácia substantiva da inscrição, com ressonância na esfera dos efeitos processuais ofensivo e defensivo derivados do *status* da legitimidade registral–, pressuposta já na obrigatoriedade das inscrições (*vide* art. 169 da Lei nº 6.015, de 31-12-1973), **não** ostenta, na Lei nº

¹ Corregedora Nacional de Justiça

² Juiz Auxiliar da Corregedoria Nacional de Justiça

13.097, bem é que se diga, mais do que uma expressamente **limitada extensão**, tal se verifica do teor do mesmo art. 54:

“Os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações:

I - registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias;

II - averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, do ajuizamento de ação de execução ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos previstos do art. 615-A da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil;

III - averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; e

IV - averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência, nos termos do inciso II do art. 593 da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil.

Parágrafo único. Não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no Registro de Imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, ressalvados o disposto nos arts. 129 e 130 da Lei no 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel.”

3. Desde nossa primeira normativa registral posterior ao Código Civil de 1916, já se previra a inscrição “das penhoras,

arrestos e sequestros de imóveis” (inc. VII da alínea a do art. 5º da Lei nº 4.827, de 7-2-1924) e “das citações de ações reais ou pessoas reipersecutórias, relativas a imóveis” (inc. VIII), previsões que se reprisaram no Decreto com que se regulamentou a Lei nº 4.827 –Decreto nº 18.542, de 24 de dezembro de 1928 (*vide* incs. VI e VII do art. 173, e, sobretudo, arts. 266 e 267, reportados ao caráter fraudatário dos negócios posteriores a essas inscrições).

Dessa maneira, parecerá pouco justo falar-se agora, quanto a esse capítulo, em **novidade** na prática registral ou ainda de um suposto novo princípio registral (fala-se em “concentração”), quando a convergência das inscrições em tela –de penhora, arresto, sequestro, citações etc.– para os livros do Registro já se anunciava expressamente na Lei de 1924. A relativa novidade, isto sim, foi a da explicitude legal dos efeitos substantivos –ainda que, repita-se, limitadamente–, efeitos esses derivados da **falta** de inscrição de alguns títulos referidos na Lei nº 13.097.

Inscrever penhoras, arrestos, sequestros e citações sempre favoreceu –e isso já se abona, entre nós, de larga e continuada tradição– (i) a economia de tempo, esforços e custos, (ii) a situação de terceiros (com o resguardo dos interesses de credores e adquirentes) e (iii) o estímulo a diligências que permitam, como é desejável, passar da esfera da cognoscibilidade legal dos registros à de seu conhecimento efetivo.

Não se trata, pois, de novidade, mas de uma boa prática confirmada pela experiência ao largo do tempo.

4. À partida, é certo que essas inscrições acarretam uma vantagem econômica, na medida em que se solve o problema da **dispersão publicitária**, evadindo –o quanto possível (mas só o quanto possível)– uma sindicância nos arquivos dos distribuidores judiciais, de plenitude sempre controversa em um País, tal o nosso, de grande vulto territorial e com instâncias sobrepostas. Sendo o registro imobiliário o *locus* natural dos fatos relevantes para a caracterização do estado jurídico dos imóveis, sempre se entendeu, com efeito, que o registro configura a melhor fonte atrativa, por natureza, da inscrição desses fatos e do conhecimento (ficto, presumido ou efetivo) da situação jurídico-predial.

Mas essa atração tabular, mal ou bem, não dispensa, de modo absoluto, o concurso de outras fontes publicitárias, incluído muito destacadamente o distribuidor judicial. A própria Lei nº 13.097, no parágrafo único de seu art. 54, indicou a exceção dos casos sob a incidência das normas dos arts. 129 e 130 da Lei nº 11.101/2005 (de 9-2), em que se lê:

“Art. 129. São ineficazes em relação à massa falida, tenha ou não o contratante conhecimento do estado de crise econômico-financeira do devedor, seja ou não intenção deste fraudar credores:

I – o pagamento de dívidas não vencidas realizado pelo devedor dentro do termo legal, por qualquer meio extintivo do direito de crédito, ainda que pelo desconto do próprio título;

II – o pagamento de dívidas vencidas e exigíveis realizado dentro do termo legal, por qualquer forma que não seja a prevista pelo contrato;

III – a constituição de direito real de garantia, inclusive a retenção, dentro do termo legal, tratando-se de dívida contraída anteriormente; se os bens dados em hipoteca forem objeto de outras posteriores, a massa falida receberá a parte que devia caber ao credor da hipoteca revogada;

IV – a prática de atos a título gratuito, desde 2 (dois) anos antes da decretação da falência;

V – a renúncia à herança ou a legado, até 2 (dois) anos antes da decretação da falência;

VI – a venda ou transferência de estabelecimento feita sem o consentimento expresso ou o pagamento de todos os credores, a esse tempo existentes, não tendo restado ao devedor bens suficientes para solver o seu passivo, salvo se, no prazo de 30 (trinta) dias, não houver oposição dos credores, após serem devidamente notificados, judicialmente ou pelo oficial do registro de títulos e documentos;

VII – os registros de direitos reais e de transferência de propriedade entre vivos, por título oneroso ou gratuito, ou a averbação relativa a imóveis realizados após a decretação da falência, salvo se tiver havido prenotação anterior.

Parágrafo único. A ineficácia poderá ser declarada de ofício pelo juiz, alegada em defesa ou pleiteada mediante ação própria ou incidentalmente no curso do processo.

Art. 130. São revogáveis os atos praticados com a intenção de prejudicar credores, provando-se o conluio fraudulento entre o devedor e o terceiro que com ele contratar e o efetivo prejuízo sofrido pela massa falida.”

Em acréscimo, a Lei nº 13.097 exclui ainda do domínio de incidência da regra central de seu art. 54 “as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel”, quais sejam as dos atos *mortis causa*, a da usucapião, as hipóteses (embora de todo mais raras) de formação de ilhas, avulsão e aluvião (incluindo o

abandono de álveo), as oponibilidades autônomas oriundas do direito de família (p.ex., o usufruto legal) e a inscrição na dívida ativa: “Presume-se fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa” (art. 185-A do Código Tributário Nacional).

Não é, pois, de estimar universalizada a extensão dos efeitos substantivos tabulares explicitados com o art. 54 da Lei nº 13.097, senão que –como se verá adiante– compreender sua vantagem aclaratória quanto aos casos específicos que ali se elencam. Saliente-se que a extensão dos versados efeitos substantivos objeto dessa nova Lei também não atinge os “imóveis que façam parte do patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas fundações e autarquias” (art. 58) e posterga-se, por dois anos, quanto aos títulos formalizados antes da vigência da mesma Lei (cf. art. 61 e inc. II do art. 168).

5. Por outro ângulo, a divisão das possíveis fontes de conhecimento de fatos (objeto de inscrição) e situações (objeto de publicidade) referentes a imóveis sempre foi uma arriscada via de escusas para, com razão ou sem ela, permitir alguma forma de eficácia defensiva ou ofensiva em face de terceiros confiados na higidez do registro.

A concorrência de uma publicidade especializada (a dos ofícios prediais) com outros meios publicitários (p.ex., o judicial, o administrativo, o notarial) enseja, com efeito, riscos para o terceiro, adquirente ou credor, e para o próprio sistema

registral, ao debilitar, quando não mesmo destruir, a confiança na legitimação registrária. É que esta última se expressa ao modo presuntivo da exatidão e da integralidade dos assentos registrais: em outros termos, no registro, assim se deve presumir, nada há **positivamente** de errôneo (exatidão registral), nem, agora **negativamente** (ou, acaso melhor, **privativamente**), dado algum há que lhe falte (integralidade registral), até que se inscreva, no próprio registro, eventual emenda e, no limite, salvo os casos de evidência *quoad se* de omissão (p.ex., o do nome do legitimado tabular) ou de contradição de termos (porque nesse quadro a presunção se neutraliza). Amesquinhar, contudo, essa presunção, ainda que seja ela relativa (em nosso ordenamento, gradadamente relativa: cf. art. 252 da Lei nº 6.015, de 1973), mediante o concurso de elementos publicitários extrarregistrais, maltrata o princípio da **confiança** no trato jurídico, em que, em última análise, repousa a legitimidade tabular.

Além disso, extraindo-se **efeitos substantivos** da só **cognoscibilidade** dos registros, sem exigir-se a pouco menos do que inviável confirmação, em cada caso, de seu **conhecimento efetivo**, melhor corresponde ao êxito esperável das diligências dos terceiros, possam elas realizar-se em fonte única, sem o receio de ignorar obstáculos ocultos para o conhecimento geral ou pouco menos que isso em ambientes não registrais.

Desse modo, a despeito da limitação das hipóteses arroladas no art. 54 da Lei nº 13.097, sua norma tende a revigorar o papel do registro imobiliário para a vida social do cidadão.

6. Essa consideração sugere uma pequena digressão, porque, quase quatro décadas após a vigência da atual Lei de Registros Públicos, com a subsistência de um **birritualismo tabular** que tem permitido sobreviver a técnica da transcrição com a da matrícula, tem-se tolerado, para conhecer-se a situação jurídica de um imóvel, não somente uma dispersão livresca, mas, muitas vezes, a diversidade de cartórios competentes. Não é demasiado referir que essa convivência de técnicas – sobre afastada da intenção da Lei nº 6.015/73 em adotar o critério do fôlio real– repercute na economia de tempo, de esforços e de custos.

Acaso seja a hora de cogitar do caráter apenas **transitório** da regra do inciso I do art. 169 da Lei nº 6.015, de 1973, em que se lê:

“Todos os atos enumerados no art. 167 são obrigatórios e efetuar-se-ão no Cartório da situação do imóvel, salvo:

I - as averbações, que serão efetuadas na matrícula ou à margem do registro a que se referirem, ainda que o imóvel tenha passado a pertencer a outra circunscrição”.

Sintoma da inconveniência dessa duplicidade de técnicas –as de transcrição e de matrícula–, é ainda o de que, em alguns casos, esgotados os espaços para as averbações marginais nos velhos “livrões” (o Livro nº 3 do Regulamento de 1939, ou seja, o Livro da Transcrição das Transmissões), e neles não havendo mais folhas em branco

para o traslado das transcrições, reproduzem-se elas em **folhas soltas** (como se fossem matrículas!), nas quais se lançam as averbações, tudo para uma observância rigorosa de uma regra –a do mencionado inciso I do art. 169 da Lei de Registros Públicos– que só delonga a na lei almejada adoção da técnica de matrícula.

7. O Regulamento de 1939 (Decreto nº 4.857, de 9-12), em seu art. 178 (incs. VI e VII), **também** previu a inscrição da penhora, do arresto, do sequestro e das citações nas ações reais, ou pessoais, e reipersecutórias, relativas a imóveis, indicando, em seus arts. 280 e 281, os efeitos substantivos projetados para as aquisições posteriores.

Não diversamente, a Lei nº 6.015, de 1973, na linha da normativa anterior, alistou a penhora, o arresto, o sequestro de imóveis e as citações de demandas reais ou pessoais reipersecutórias, relativas a imóveis, entre os atos suscetíveis de registro *stricto sensu* (nºs 5 e 21 do inc. I do art. 167), prevendo em seu art. 240: “O registro da penhora faz prova quanto à fraude de qualquer transação posterior”.

Sabe-se o quão controversa se viu a incidência dessa regra na aplicação pretoriana, sobretudo e de logo ante a notória falta de um advérbio (“só”, “somente”, “apenas”) que concorresse para conferir ao registro da penhora a exclusividade, em sua espécie, para a confirmação da fraude do negócio jurídico pósteros.

Vem agora a Lei nº 13.097, de 2015, estadar, de modo explícito (como já se observou), a inoponibilidade de **alguns** atos jurídicos não inscritos – suposta, pois, a suscetibilidade de sua inscrição (mas deixe-se aqui à margem a discussão sobre o caráter exauriente ou não da norma do inc. I do art. 167 da Lei nº 6.015)– diante de negócios potencialmente constitutivos ou modificativos, objetiva ou subjetivamente (transferências), de direitos reais sobre imóveis, atos aqueles: (i) de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias; (ii) de constrição judicial, do ajuizamento de ação de execução ou de fase de cumprimento de sentença; (iii) de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; (iv) da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência.

Não há nisso, como se vê, reflexo para a *praxis* registrária, porque os registros e as averbações correspondentes já se previam passíveis de aceder ao ofício predial. Acaso teria sido útil aproveitar o ensejo desse art. 54 da Lei nº 13.097 para adotar-se, entre nós, a inscrição provisória ou –poderiam ser as duas coisas– um diverso *locus* de textualização do registro ou do averbamento de atos que não têm vocação de permanência (assim, os relativos à penhora, sequestro, arresto, protesto contra alienação de bens, arrolamento cautelar, ações, indisponibilidade de bens etc.).

A então configurada, em inúmeras hipóteses, vultosa extensão das fichas de matrícula conspira contra seu perseguido caráter gráfico. Uma das vantagens, com efeito,

que se pretende extrair da técnica do fôlio real é a mais cômoda visibilidade da situação imobiliária publicada. Fichas vastas, com assentos que se cancelam direta ou indiretamente, ressonam de modo negativo na economia registral, o que, no modelo brasileiro da escrituração da matrícula, tem ainda o inconveniente de que adotamos a técnica sequencial e não a das averbações à margem dos assentamentos principais da matrícula. Dessa maneira, parece que, sem embargo da inconveniência, em princípio, da dispersão de fontes textuais no registro, a remessa ao Livro nº 3 (Registro Auxiliar) de atos que, por si próprios, não se projetam duradouros, traria o saudável efeito de reduzir o ritmo de expansão escritural das matrículas, salvaguardando-se a inteireza da publicidade nos moldes indicados no art. 21 da Lei nº 6.015, de 1973.

No mesmo sentido, pareceria conveniente instituir a técnica das inscrições provisórias, com validade temporal assinada –ainda que prorrogável por ato judiciário–, de modo que, além das vantagens correspondentes à desnecessidade de averbações de cancelamento dessas inscrições, também se impediria o risco de uma falsa perpetuidade dos efeitos de alguns registros: exemplo típico é o do protesto contra a alienação de bens que, uma vez inscrito, inclina-se à persistência nas matrículas.

8. Regra de observância na prática do registro acha-se no § 1º do art. 56 da Lei nº 13.097, de 2015. Após indicar alguns requisitos da titulação exigível para o averbamento previsto no inciso IV de seu art. 54 (“averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à

insolvência, nos termos do inciso II do art. 593 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil”), a Lei estabelece que essa referida averbação “é considerada sem valor declarado”, o que reflete no valor dos emolumentos e custas da inscrição. Além disso, ressalva-se a gratuidade eventual dessa averbação aos “que se declararem pobres sob as penas da lei” (§ 2º do art. 56), tema que tem suscitado, entre outras controvérsias, o da admissibilidade (ou não) de controle, pelo registrador, da veracidade da declaração da *necessitas*.

Para o território da prática notarial, convém pôr em evidência a previsão do art. 59 da Lei nº 13.097, que altera o texto do § 2º do art. 1º da Lei nº 7.433/1985 (de 18-12), dispensando a apresentação de certidões relativas a “feitos ajuizados”.

Novidade ainda na *praxis* registral é o disposto no § 3º do art. 56 da Lei, em que se impõe a obrigatoriedade da comunicação do ato da averbação ao juízo de que provenha o título, assinando-se a tanto o prazo de dez dias, prevendo-se ainda (art. 60) que essa comunicação se perfaça por meio eletrônico a partir da implementação do sistema de registro eletrônico (Lei nº 11.977, de 7-7- 2009).

É importante ressaltar, a propósito, que o referido art. 60 da Lei nº 13.097 institui um **tipo** penal-disciplinar reportável, em extremo, à perda de delegação registrária, situação inédita de uma previsão benfazeja à segurança jurídica de orientação, sabido que a Lei nº 8.935/1994 (de 18-11) apenas relacionava expressamente a extensão punitiva da

delegação a um só tipo próprio dos registradores civis (inc. VI do art. 39).

Por fim, ponto ainda de relevo para a prática do registro, ter a Lei nº 13.097 reduzido a cinco dias o prazo para a qualificação relativa ao ato de averbação previsto no inciso IV de seu art. 54 (com efeito, lê-se no art. 57: “(...)será feita a averbação ou serão indicadas as pendências a serem satisfeitas para sua efetivação no prazo de 5 (cinco) dias”).

Esta é uma reflexão inicial acerca da Lei nº 13.097/2015 e um convite para que convivamos, sem receio, com os ventos da modernidade.