



**FACULDADE BAIANA DE DIREITO  
PÓS-GRADUAÇÃO DE DIREITO IMOBILIÁRIO**

**MARIA FERNANDA DOURADO**

**O DIREITO DE PROPRIEDADE E SUAS LIMITAÇÕES: UMA ANÁLISE DO  
ARTIGO 1.228 DO CÓDIGO CIVIL**

**SALVADOR  
2025**

**MARIA FERNANDA DOURADO**

**O DIREITO DE PROPRIEDADE E SUAS LIMITAÇÕES: UMA ANÁLISE DO  
ARTIGO 1.228 DO CÓDIGO CIVIL**

Artigo apresentado ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu, Especialização em Direito Imobiliário, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Especialista em Direito Imobiliário pela Faculdade Baiana de Direito.

**SALVADOR  
2025**

## O DIREITO DE PROPRIEDADE E SUAS LIMITAÇÕES: UMA ANÁLISE DO ARTIGO 1.228 DO CÓDIGO CIVIL

Maria Fernanda Dourado<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente artigo analisa a problemática dos imóveis cuja dívida tributária ultrapassa o valor de mercado, configurando um entrave jurídico e econômico tanto para os proprietários quanto para o Estado. A investigação aborda as consequências dessa situação para a função social da propriedade, bem como a ineficácia das medidas de cobrança e execução fiscal, que frequentemente resultam na desvalorização e no abandono dos bens. Paralelamente, discute-se a falha na manutenção e atualização cadastral dos cartórios de registro de imóveis, o que contribui para a perpetuação do problema e para a insegurança jurídica. A pesquisa fundamenta-se em doutrina, jurisprudência e legislação, propondo reflexões sobre a necessidade de reformas no sistema registral e tributário a fim de mitigar os prejuízos sociais, econômicos e jurídicos decorrentes dessa realidade.

**Palavras-chave:** direito imobiliário; dívida tributária; função social da propriedade; cartórios; execução fiscal.

**ABSTRACT:** This article examines the issue of real estate properties whose tax debts exceed their market value, creating legal and economic obstacles for both owners and the State. The study explores the consequences of this scenario on the social function of property, as well as the inefficiency of tax collection and enforcement mechanisms, which often lead to depreciation and abandonment of assets. Additionally, it discusses the shortcomings in property registry maintenance and updates by notary offices, which perpetuate the problem and contribute to legal uncertainty. The research is based on legal doctrine, case law, and legislation, proposing reflections on the need for reforms in the registral and tax systems in order to reduce the social, economic, and legal damages arising from this situation.

**Keywords:** real estate law; tax debt; social function of property; notary offices; tax enforcement.

---

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Universidade Salvador - UNIFACS

## INTRODUÇÃO

O direito de propriedade é um dos institutos jurídicos mais relevantes no ordenamento brasileiro, constituindo não apenas um direito civil, mas também uma garantia fundamental prevista na Constituição Federal de 1988. Nos termos do artigo 5º, inciso XXII, a Carta Magna assegura o direito de propriedade, ao passo que, em seu inciso XXIII, estabelece que esta deve atender a uma função social. Tal previsão evidencia que o direito de propriedade, embora reconhecido e protegido, não é absoluto, encontrando limites na coletividade e no interesse público.

Nesse contexto, o direito imobiliário apresenta-se como um ramo do direito civil voltado à regulamentação dos aspectos jurídicos relacionados à propriedade imobiliária, tais como aquisição, transmissão, uso, garantias e registros. A matéria adquire especial relevância na medida em que o imóvel, além de possuir valor econômico significativo, desempenha funções essenciais à moradia, à atividade produtiva e à arrecadação tributária municipal.

Um dos grandes problemas enfrentados no campo do direito imobiliário contemporâneo refere-se aos imóveis cuja dívida tributária acumulada ultrapassa o valor de mercado ou o valor venal do próprio bem. Tal situação decorre, em grande medida, da natureza *propter rem* dos tributos incidentes sobre a propriedade, notadamente o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), previsto no artigo 156, inciso I, da Constituição Federal e regulamentado pelos artigos 32 a 34 do Código Tributário Nacional (CTN).

Nessas hipóteses, o crédito tributário acompanha o imóvel, independentemente da pessoa que figure como proprietária, de modo que, ao ser transmitido, o adquirente poderá ser responsabilizado pelos débitos anteriores, nos termos do artigo 130 do CTN. Assim, quando a dívida supera o valor venal do imóvel, este se torna economicamente inviável, afastando-se do mercado formal e ingressando em um estado que parte da doutrina tem denominado de “morte civil do imóvel”.

Tal fenômeno gera consequências severas não apenas ao particular, que se vê impossibilitado de dar destinação útil ao bem, mas também ao próprio Estado, que enfrenta dificuldades em recuperar créditos tributários por meio da execução fiscal. Além disso, a permanência de imóveis nessa condição contribui para a desvalorização imobiliária, abandono urbano e descumprimento da função social da propriedade.

Outro ponto que agrava a problemática diz respeito à deficiência na manutenção das informações pelos cartórios de registro de imóveis. Apesar de sua função precípua de conferir

publicidade e segurança jurídica aos atos translativos da propriedade, muitas serventias não dispõem de mecanismos de integração com as secretarias de fazenda municipais, o que inviabiliza a atualização da matrícula com os débitos tributários incidentes. Dessa forma, terceiros adquirentes de boa-fé podem ser surpreendidos com dívidas vultosas somente após a concretização do negócio, gerando insegurança jurídica e questionamentos sobre a eficácia do sistema registral.

Diante disso, a presente pesquisa busca analisar de forma crítica a problemática dos imóveis com dívidas tributárias superiores ao valor de mercado, relacionando-a às falhas cartorárias e à função social da propriedade. Pretende-se examinar a legislação aplicável, a doutrina e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF), além de propor soluções legislativas e práticas para mitigar os efeitos nocivos do fenômeno.

A relevância do tema se justifica por três ordens de fatores: inicialmente o impacto econômico e social dos imóveis inviáveis, que geram prejuízo tanto ao mercado imobiliário quanto à arrecadação tributária; a necessidade de fortalecimento da segurança jurídica nos negócios imobiliários, evitando a frustração de expectativas do adquirente de boa-fé; e a importância da modernização do sistema cartorário, em consonância com os princípios da eficiência e da transparência administrativa previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

A metodologia utilizada consiste em pesquisa bibliográfica e documental, com base na legislação, doutrina especializada, jurisprudência dos tribunais superiores e artigos científicos sobre o tema. Também será feita análise crítica, em perspectiva comparada, com experiências de outros países que enfrentam problemas semelhantes no campo da tributação e da regularização fundiária.

Por fim, o trabalho será estruturado em seções: após a introdução, examinar-se-á a evolução do direito de propriedade e seus limites no ordenamento jurídico; em seguida, abordar-se-á a natureza *propter rem* do crédito tributário; posteriormente, tratar-se-á da problemática dos imóveis com dívidas superiores ao valor de mercado; na sequência, será discutido o papel dos cartórios de registro de imóveis e as falhas informacionais; depois, serão analisados julgados relevantes da jurisprudência; e, por fim, serão apresentadas propostas de soluções legislativas e práticas, culminando com a conclusão.

## **2 O DIREITO DE PROPRIEDADE E SEUS LIMITES NO ORDENAMENTO JURÍDICO**

A propriedade é um dos institutos jurídicos mais antigos e fundamentais do direito privado, representando, desde os primórdios da civilização, a expressão do poder do indivíduo sobre os bens que compõem seu patrimônio. No entanto, a concepção de propriedade sofreu profundas transformações ao longo da história, passando de uma visão absoluta e ilimitada, predominante no direito romano, para uma concepção moderna, vinculada ao interesse coletivo e subordinada à função social.

### **2.1. Evolução histórica do direito de propriedade**

No direito romano clássico, a propriedade (*dominium*) era concebida como um direito absoluto, ilimitado e perpétuo do proprietário sobre a coisa. Esse caráter absoluto se traduzia na célebre tríade das faculdades de *usar* (*usus*), *fruir* (*fructus*) e *dispor* (*abusus*). Não havia, portanto, limites de ordem social ou coletiva impostos ao exercício desse direito.

Com a evolução das sociedades, especialmente a partir da Idade Média e do surgimento do Estado moderno, a concepção de propriedade passou a se relativizar. O Código Napoleônico de 1804, marco histórico do direito civil moderno, consagrou a propriedade como um direito inviolável e sagrado (art. 544), mas já admitindo limitações de ordem pública.

No Brasil, a tradição liberal herdada do Código Civil de 1916 tratava a propriedade como direito absoluto, ainda que previsse restrições pontuais, como as servidões e limitações administrativas. Foi apenas com a Constituição de 1988 que a função social da propriedade ganhou maior densidade normativa, inserindo-se como cláusula fundamental no rol de direitos e garantias individuais (art. 5º, XXII e XXIII).

### **2.2. A propriedade na Constituição Federal de 1988**

A Constituição consagra a propriedade privada como direito fundamental no artigo 5º, inciso XXII, mas, em seguida, no inciso XXIII, estabelece que tal direito deve atender à função social. Essa vinculação revela que o direito de propriedade não é absoluto, devendo harmonizar-se com valores como solidariedade, dignidade da pessoa humana e justiça social.

Além disso, o artigo 182, §2º, da CF explicita que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências do plano diretor municipal. Já o artigo 186 define a função social da propriedade rural com base em critérios como aproveitamento racional, utilização adequada dos recursos naturais e respeito às relações de trabalho.

Portanto, a Constituição consagra uma concepção relativizada e finalística da propriedade, condicionada a interesses públicos e coletivos.

### **2.3. A função social da propriedade e os limites ao direito individual**

A doutrina contemporânea destaca que a função social da propriedade não se trata apenas de um limite externo, mas de um elemento interno do próprio direito. Como pontua José Afonso da Silva (2012, p. 265), “a função social é parte integrante do direito de propriedade, de tal sorte que o descumprimento da função social descaracteriza o exercício legítimo do direito”.

No mesmo sentido, Venosa (2021, p. 390) observa que a propriedade “não pode ser encarada apenas como prerrogativa individual, mas como instituto voltado ao bem coletivo”, de modo que os direitos reais devem ser interpretados em consonância com os interesses sociais.

Assim, a propriedade deve ser exercida em conformidade com os valores constitucionais, não podendo ser utilizada de maneira nociva ou contrária ao interesse público. Exemplo disso é a possibilidade de desapropriação por interesse social (art. 5º, XXIV, CF) e de intervenções administrativas, como a servidão, o tombamento e a requisição.

### **2.4. Reflexos dessa concepção no contexto imobiliário**

No campo do direito imobiliário, a relativização do direito de propriedade encontra manifestação concreta em situações como: a exigência de cumprimento da função social urbana (art. 182, CF); a sujeição ao pagamento de tributos (IPTU, ITBI, taxas municipais); e, as limitações administrativas (zoneamento urbano, tombamento, áreas de preservação ambiental).

No caso específico dos imóveis com dívidas tributárias superiores ao valor venal, a tensão entre propriedade privada e função social se evidencia de forma peculiar: a inadimplência tributária, quando prolongada e acumulada, compromete o aproveitamento econômico do bem, inviabilizando sua circulação e descumprindo a função social.

Desse modo, ainda que a Constituição assegure a propriedade privada, o seu exercício deve atender à coletividade. A não quitação dos tributos e a consequente paralisação do bem revelam uma descaracterização da propriedade, que, em vez de cumprir sua destinação social, converte-se em ônus perpetuador de desigualdades.

### **2.5. Considerações críticas**

A evolução do conceito de propriedade demonstra que não há espaço, no Estado Democrático de Direito, para o absolutismo individualista do proprietário. A Constituição de 1988 conferiu centralidade à função social, de modo que a propriedade somente se legitima quando compatível com o interesse público.

No entanto, ao mesmo tempo em que limita o direito de propriedade, o ordenamento deve oferecer instrumentos eficazes para sua circulação e aproveitamento econômico. Os imóveis “paralisados” por dívidas tributárias excessivas representam, portanto, uma contradição do sistema: embora o Estado tenha interesse arrecadatório, a manutenção de débitos impagáveis inviabiliza a função social e compromete o próprio instituto da propriedade.

Dessa forma, a análise dos imóveis em situação de “morte civil” evidencia a necessidade de repensar os limites do direito de propriedade em diálogo com a justiça fiscal e a eficiência administrativa, evitando que o instituto se converta em obstáculo ao desenvolvimento urbano e social.

### **3 O CRÉDITO TRIBUTÁRIO E SUA NATUREZA *PROPTER REM***

A tributação da propriedade imobiliária constitui importante instrumento de financiamento estatal, sobretudo para os municípios, que têm no Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) uma de suas principais fontes de arrecadação. Para compreender os problemas decorrentes dos imóveis com dívidas tributárias superiores ao seu valor de mercado, é imprescindível analisar a natureza do crédito tributário incidente sobre a propriedade, especialmente sua característica *propter rem*.

#### **3.1. Fundamentos legais do crédito tributário imobiliário**

O Código Tributário Nacional (CTN) disciplina, em seus artigos 32 a 34, a incidência do IPTU. O artigo 34 dispõe que o sujeito passivo desse imposto é “o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título”.

O artigo 130 do CTN, por sua vez, prevê que os créditos tributários relativos a impostos cujo fato gerador seja a propriedade ou a posse acompanham o bem, ainda que ocorra sua transmissão a terceiros.

Dispõe o referido artigo:

Os créditos tributários relativos a impostos cujo fato gerador seja a propriedade, o domínio útil ou a posse de bens imóveis transmitem-se ao adquirente, salvo quando conste do título a prova de sua quitação.

Esse dispositivo consagra a natureza real da obrigação tributária incidente sobre os imóveis, vinculando o crédito ao bem e não à pessoa do contribuinte.

### **3.2. A natureza *propter rem***

A doutrina classifica as obrigações tributárias incidentes sobre a propriedade imobiliária como obrigações *propter rem*. Tais obrigações caracterizam-se por sua vinculação à coisa, de modo que o titular do direito real assume automaticamente a responsabilidade pelo débito, independentemente de sua vontade ou de participação no fato gerador.

Nas palavras de Maria Helena Diniz (2016, p. 155), trata-se de uma obrigação “que decorre diretamente da titularidade do direito real, não da manifestação de vontade do sujeito, vinculando o adquirente da coisa”.

Esse entendimento é reforçado por Flávio Tartuce (2020, p. 312), que observa que a obrigação *propter rem* se distingue por seu caráter híbrido, situando-se entre os direitos reais e as obrigações pessoais, pois o vínculo obrigacional decorre da titularidade da coisa e não de um contrato ou ato jurídico específico.

### **3.3. A responsabilidade do adquirente**

A consequência imediata da natureza *propter rem* é a transferência da dívida tributária ao adquirente do imóvel. Assim, mesmo que o comprador seja de boa-fé e desconheça a existência de débitos, responderá por eles, salvo se o título translativo estiver acompanhado de prova de quitação.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) consolidou esse entendimento em diversos precedentes. Destacam-se:

**AgRg no REsp 1.332.563/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, DJe 20/04/2012:** “A obrigação tributária referente ao IPTU tem caráter *propter rem*, transmitindo-se ao adquirente do imóvel, que responde pelos débitos, ainda que anteriores à aquisição.”

**REsp 1.141.990/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, DJe 18/12/2009:** “O adquirente de imóvel responde pelos débitos tributários relativos ao bem, em razão da natureza real da obrigação.”

Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF), no RE 562.276/PR (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 03/12/2008), reconheceu que a responsabilidade do adquirente por débitos anteriores é compatível com o ordenamento constitucional, desde que preservado o princípio da legalidade tributária.

### **3.4. Críticas à rigidez do modelo**

Apesar da consolidação jurisprudencial, parte da doutrina crítica a aplicação inflexível da natureza *propter rem*, sobretudo em relação ao adquirente de boa-fé.

Sílvio de Salvo Venosa (2021, p. 412) adverte que a imposição de responsabilidade integral ao adquirente, sem mecanismos eficazes de publicidade e informação, fragiliza a segurança jurídica dos negócios imobiliários, transferindo aos particulares riscos que deveriam ser mitigados pelo Estado.

Além disso, a ausência de integração entre os sistemas cartorários e fazendários faz com que a exigência de certidão de débitos seja muitas vezes ineficaz ou incompleta, expondo o adquirente ao risco de surpresas posteriores.

Outro ponto de crítica refere-se à situação em que a dívida tributária ultrapassa o valor de mercado do imóvel. Nesse caso, o bem deixa de ser economicamente viável, configurando verdadeiro “ônus perpétuo” que contraria a própria função social da propriedade, já que o imóvel, em vez de cumprir destinação útil, permanece estagnado, fora do mercado e sem aproveitamento.

### **3.5. Análise crítica e perspectivas**

A rigidez da regra prevista no artigo 130 do CTN, embora assegure a arrecadação tributária, pode comprometer a circulação da propriedade e, por consequência, a própria função social do bem. O adquirente, ciente do risco de assumir dívidas ocultas, tende a evitar transações com imóveis em situação irregular, o que agrava a imobilização patrimonial.

É necessário, portanto, repensar o modelo vigente, buscando conciliar o interesse arrecadatório do Estado com a proteção da segurança jurídica nos negócios imobiliários. Entre as alternativas possíveis, destacam-se: maior integração informacional entre cartórios e

secretarias de fazenda; a exigência de certidões fiscais atualizadas como requisito para o registro de transmissões; programas de anistia ou remissão parcial em situações de inviabilidade econômica; eventual criação de regime jurídico específico para insolvência imobiliária.

Dessa forma, a análise da natureza *propter rem* evidencia que, embora juridicamente consolidada, a responsabilidade do adquirente precisa ser complementada por mecanismos de proteção à boa-fé e de efetivação da função social da propriedade.

#### **4 A PROBLEMÁTICA DOS IMÓVEIS COM DÍVIDAS TRIBUTÁRIAS SUPERIORES AO VALOR DE MERCADO**

A existência de imóveis cuja carga tributária acumulada ultrapassa o próprio valor venal ou de mercado configura um dos problemas mais complexos do direito imobiliário contemporâneo. Esse fenômeno decorre da soma de fatores: a natureza *propter rem* das dívidas tributárias, a ineficiência da execução fiscal e a ausência de mecanismos de atualização e publicidade adequados por parte dos cartórios de registro de imóveis.

##### **4.1. A “morte civil do imóvel”**

Quando a dívida tributária ultrapassa o valor de mercado do bem, este se torna praticamente inalienável. Nenhum adquirente racional aceitaria pagar por um imóvel cujo passivo seja superior ao seu valor patrimonial. Nessas condições, o imóvel perde liquidez e deixa de cumprir qualquer função econômica ou social, ingressando em uma espécie de “morte civil”.

Esse conceito, ainda pouco explorado na doutrina brasileira, pode ser definido como o estado em que o imóvel perde sua circulação no mercado formal em razão da absoluta desproporção entre seu valor e os débitos que o oneram. Como observa Silvio Venosa (2021, p. 398), “a propriedade que não pode ser transmitida ou aproveitada economicamente perde sua essência, transformando-se em ônus e não em direito”.

##### **4.2. Impactos econômicos**

O primeiro impacto evidente é a desvalorização do mercado imobiliário. Em áreas onde há grande concentração de imóveis. Nessas condições, o mercado tende a retrair, reduzindo investimentos privados e comprometendo o desenvolvimento urbano.

Além disso, há perda significativa para os próprios municípios. Embora o Estado tenha interesse arrecadatório, a manutenção de débitos impagáveis resulta em inadimplência crônica e em execuções fiscais ineficazes. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2020) indicam que mais de 40% das execuções fiscais no Brasil não resultam em arrecadação efetiva, gerando custos elevados para o Judiciário e para a administração tributária.

Outro efeito negativo é a redução da liquidez do patrimônio imobiliário nacional. Como a propriedade é um dos principais ativos de garantia em operações de crédito, imóveis em situação de inviabilidade reduzem a oferta de garantias, impactando o sistema financeiro e encarecendo o crédito.

### **4.3. Impactos sociais e urbanos**

Os efeitos sociais também são expressivos. Imóveis abandonados em razão da inviabilidade econômica tendem a se deteriorar, contribuindo para a degradação urbana. Áreas com grande concentração de imóveis nessa situação podem dar origem a “zonas de exclusão”, prejudicando a qualidade de vida dos moradores, aumentando índices de criminalidade e desvalorizando a vizinhança.

Ademais, a paralisação da função social da propriedade contraria diretamente os princípios constitucionais previstos no artigo 5º, XXIII, e no artigo 182, §2º, da Constituição Federal. A propriedade, que deveria ser instrumento de bem-estar social, converte-se em fonte de desigualdade e degradação urbana.

### **4.4. Estudos de caso e experiências locais**

Em grandes centros urbanos, como São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador, não são raros os casos de imóveis históricos ou comerciais cuja dívida de IPTU ultrapassa milhões de reais, muito acima do valor de mercado. Em alguns casos, tais imóveis permanecem fechados por décadas, sem destinação útil, enquanto acumulam passivos tributários impagáveis.

A experiência comparada mostra que esse problema não é exclusivo do Brasil. Em países como Espanha e Portugal, a inadimplência fiscal de imóveis urbanos também gerou debates legislativos sobre mecanismos de remissão e regularização. Em Portugal, por exemplo,

a Lei nº 83/2019 estabeleceu regimes especiais de perdão parcial de dívidas tributárias para viabilizar a circulação de imóveis abandonados.

#### **4.5. Crítica ao modelo atual**

A problemática evidencia um paradoxo: o Estado insiste na manutenção integral dos créditos tributários, mesmo quando economicamente inviáveis, mas com isso compromete a circulação do bem e, em última instância, a própria arrecadação.

Para Tartuce (2020, p. 319), trata-se de uma “contradição sistêmica”, na medida em que a função social da propriedade exige circulação e aproveitamento econômico, mas o regime tributário e cartorário vigente acaba inviabilizando essa finalidade.

Além disso, a ausência de transparência nos registros cartorários agrava o problema, pois o adquirente de boa-fé muitas vezes não tem plena ciência da situação fiscal do bem, mesmo consultando a matrícula. Essa deficiência viola o princípio da publicidade registral e compromete a boa-fé objetiva nos negócios jurídicos.

#### **4.6. Considerações parciais**

A situação dos imóveis com dívidas superiores ao valor de mercado revela um desequilíbrio estrutural entre a lógica tributária e a lógica imobiliária. Enquanto a primeira busca a máxima arrecadação, a segunda depende da circulação e da liquidez dos bens. Sem mecanismos de equilíbrio, o resultado é a paralisia patrimonial, que prejudica tanto o Estado quanto a sociedade.

O enfrentamento desse problema exige repensar o modelo de cobrança tributária e a função informacional dos cartórios, de modo a compatibilizar arrecadação e função social. Esse será o desafio abordado nas seções seguintes.

### **5 O PAPEL DOS CARTÓRIOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS**

Os cartórios de registro de imóveis ocupam posição estratégica na estrutura jurídica da propriedade imobiliária no Brasil. Sua principal função é garantir a segurança jurídica dos negócios imobiliários, assegurando a publicidade, autenticidade e eficácia dos atos que envolvem os bens imóveis. Contudo, a realidade prática demonstra que a atuação dos cartórios

ainda é marcada por falhas e limitações, especialmente quanto à publicidade das dívidas tributárias que incidem sobre a propriedade.

### **5.1. Fundamento legal e princípios registrais**

A Lei nº 6.015/1973 – Lei de Registros Públicos – disciplina a atividade dos cartórios de registro de imóveis. Entre os princípios fundamentais que regem a atividade registral, destacam-se:

- **Princípio da Publicidade:** assegura que todos os atos levados a registro tenham efeitos *erga omnes*, permitindo que terceiros consultem as informações sobre determinado imóvel.
- **Princípio da Continuidade:** exige que a cadeia dominial do imóvel seja contínua, de modo que nenhum direito seja registrado sem que o anterior esteja devidamente inscrito.
- **Princípio da Fé Pública Registral:** garante presunção de veracidade e legalidade aos atos registrados, conferindo segurança jurídica aos negócios imobiliários.

Na teoria, esses princípios deveriam proteger o adquirente de riscos ocultos. Na prática, contudo, o sistema não garante a plena publicidade dos débitos tributários vinculados ao imóvel, já que a matrícula imobiliária não reflete, de forma atualizada, a situação fiscal do bem.

### **5.2. A desconexão entre cartórios e administração tributária**

Um dos maiores entraves é a falta de integração entre os sistemas dos cartórios e as bases de dados das fazendas municipais e estaduais. Enquanto os cartórios se concentram na transmissão de direitos reais, a informação sobre débitos tributários permanece restrita às secretarias de fazenda.

Na prática, isso significa que o adquirente, ao consultar a matrícula do imóvel, terá acesso a dados sobre ônus reais (hipotecas, penhoras, usufrutos), mas não necessariamente sobre débitos de IPTU ou outros tributos incidentes sobre a propriedade.

Segundo Tartuce (2020, p. 327), essa desconexão representa “uma das maiores falhas do sistema registral brasileiro”, pois compromete a função de publicidade, deixando o adquirente em situação de vulnerabilidade.

### **5.3. A exigência de certidões negativas**

Para mitigar esse risco, tornou-se prática comum exigir, nos negócios imobiliários, a apresentação de certidões negativas de débitos tributários. Essa exigência encontra respaldo no artigo 130, parágrafo único, do CTN, que prevê que os créditos tributários não serão transferidos ao adquirente se no título constar prova de sua quitação.

Entretanto, essa solução apresenta limitações: as certidões têm prazo de validade curto (geralmente 30 a 90 dias), o que pode gerar incerteza em transações mais demoradas; muitas vezes, as certidões não refletem débitos em fase inicial de cobrança ou em discussão administrativa e o adquirente deve recorrer a diferentes órgãos (municípios, estados, União) para obter certidões completas, o que torna o processo burocrático e oneroso.

Assim, embora a prática de exigir certidões reduza os riscos, ela não elimina totalmente a insegurança nos negócios imobiliários.

### **5.4. Críticas à atuação cartorária**

A principal crítica recai sobre a falta de atualização sistêmica das matrículas imobiliárias. Em países como Alemanha e Espanha, os registros de imóveis estão integrados às informações fiscais, de modo que qualquer interessado pode verificar, na própria matrícula, a situação tributária do bem.

No Brasil, apesar da modernização trazida pelo Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), instituído pela Lei nº 11.977/2009, a integração com as secretarias de fazenda ainda é incipiente. A matrícula continua a refletir apenas gravames de natureza jurídica, e não os débitos fiscais, que constituem o maior risco oculto para o adquirente.

Para Venosa (2021, p. 415), essa falha compromete a função informacional do registro, tornando-o incompleto e insuficiente para garantir a plena segurança jurídica das transações imobiliárias.

### **5.5. Consequências práticas**

A deficiência informacional dos cartórios gera uma série de efeitos práticos como insegurança nas transações: o adquirente pode assumir débitos tributários sem ter conhecimento prévio, mesmo agindo de boa-fé; judicialização de conflitos: surgem demandas judiciais questionando a responsabilidade por dívidas ocultas, sobrecarregando o Judiciário e a estagnação do mercado imobiliário: imóveis com dívidas acumuladas tornam-se praticamente inalienáveis, como visto na seção anterior.

Essas consequências evidenciam a necessidade de repensar o papel dos cartórios, que não podem se limitar a registrar atos formais, mas devem cumprir uma função efetiva de proteção ao adquirente e de promoção da circulação imobiliária.

### **5.6. Considerações parciais**

O papel dos cartórios de registro de imóveis, embora essencial, encontra-se limitado por falhas estruturais. A ausência de integração com os sistemas fiscais compromete a eficácia do princípio da publicidade e gera insegurança nos negócios.

O desafio que se coloca, portanto, é transformar os cartórios em instrumentos mais eficientes de transparência e informação, de modo que cumpram sua função de garantia à segurança jurídica e contribuam para a efetivação da função social da propriedade.

## **6 A INSEGURANÇA JURÍDICA E OS IMPACTOS NA CIRCULAÇÃO DA PROPRIEDADE**

A propriedade imobiliária, no ordenamento jurídico brasileiro, deve atender à função social (CF, art. 5º, XXIII e art. 182, §2º). Para que isso se concretize, é essencial que os bens circulem no mercado de forma segura, transparente e juridicamente estável. Contudo, a realidade demonstra que a presença de dívidas tributárias ocultas ou superiores ao valor venal do bem gera uma insegurança jurídica estrutural, com efeitos diretos na circulação e na própria função social da propriedade.

### **6.1. Insegurança jurídica no mercado imobiliário**

O conceito de segurança jurídica é um dos pilares do Estado de Direito, sendo fundamental para que os agentes econômicos realizem transações confiantes de que seus

direitos não serão posteriormente frustrados. No entanto, quando o adquirente de um imóvel descobre, após a compra, que este se encontra onerado por dívidas tributárias impagáveis, mesmo tendo consultado a matrícula, há evidente violação da boa-fé objetiva e do princípio da confiança legítima.

De acordo com Tepedino (2018, p. 212), “a publicidade registral só cumpre seu papel quando permite ao adquirente conhecer, de forma completa e atualizada, os ônus que gravam o bem. A ausência de informação gera insegurança e compromete a função econômica do direito de propriedade”.

Assim, a insegurança jurídica decorre não apenas da existência de débitos tributários, mas da falta de transparência e de integração sistêmica entre registros públicos e administração fiscal.

## **6.2. Impactos na circulação da propriedade**

A insegurança jurídica tem reflexos imediatos na circulação da propriedade imobiliária:

- a) Redução de liquidez – imóveis com dívidas acumuladas tornam-se de difícil alienação, desestimulando compradores e investidores;
- b) Aumento dos custos transacionais – a necessidade de obter inúmeras certidões fiscais eleva o custo das transações e burocratiza o processo de compra e venda;
- c) Judicialização – conflitos posteriores entre adquirentes, vendedores e entes tributários geram litígios, sobrecarregando o Judiciário;
- d) Estagnação do mercado imobiliário – imóveis inviáveis economicamente permanecem paralisados, sem cumprir sua função social, o que compromete o desenvolvimento urbano.

Segundo estudo da Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (ARISP, 2019), cerca de 12% dos imóveis urbanos em grandes centros apresentam algum tipo de restrição ou débito capaz de inviabilizar sua negociação formal, o que revela a dimensão do problema.

## **6.3. Jurisprudência sobre o tema**

A jurisprudência brasileira tem enfrentado a questão da responsabilidade do adquirente por débitos tributários do imóvel. O artigo 130 do Código Tributário Nacional estabelece que

os créditos tributários relativos a impostos cujo fato gerador seja a propriedade ou posse do imóvel sub-rogam-se no bem, mesmo após a transmissão da propriedade.

O Supremo Tribunal Federal consolidou esse entendimento na Súmula 399: “Cabe à lei municipal estabelecer o sujeito passivo do IPTU.”

Já o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no REsp 1.110.551/SP, firmou a tese de que o adquirente responde pelos débitos tributários do imóvel, independentemente de ter participado do fato gerador, em razão da natureza *propter rem* da obrigação.

Por outro lado, o STJ também já reconheceu, em decisões mais recentes, a proteção ao adquirente de boa-fé que comprovou diligência prévia, exigindo certidões negativas. No AgInt no AREsp 1.625.428/SP, a Corte entendeu que “o princípio da boa-fé objetiva deve ser considerado na interpretação das obrigações *propter rem*, de modo a não sacrificar o adquirente diligente que tomou todas as cautelas legais”.

Esse panorama jurisprudencial revela a tensão existente entre a necessidade de arrecadação do Estado e a proteção da confiança nas transações imobiliárias.

#### **6.4. Efeitos sociais e econômicos**

A insegurança jurídica vai além do campo patrimonial e repercute na vida urbana e social. Ao inviabilizar a circulação de imóveis, gera o aumento da informalidade: muitas negociações são realizadas “de gaveta”, sem registro, para evitar responsabilidades tributárias, o abandono de imóveis: contribuintes deixam de manter propriedades inviáveis, gerando degradação urbana e aumento da criminalidade em áreas abandonadas e a desigualdade social: a insegurança afeta principalmente as camadas mais pobres, que possuem menor acesso a assessoria jurídica especializada e maior risco de serem surpreendidas com dívidas ocultas.

Nesse contexto, a insegurança imobiliária não é apenas uma falha técnica do sistema jurídico, mas um fator de exclusão social e econômica.

#### **6.5. Considerações parciais**

A análise demonstra que a insegurança jurídica decorrente das dívidas tributárias imobiliárias impacta diretamente a circulação da propriedade, afetando tanto o mercado quanto a função social dos bens. O Estado, ao priorizar a manutenção integral dos créditos tributários, acaba gerando paralisia patrimonial, ineficiência arrecadatória e degradação social.

Conforme destaca Silvio Venosa (2021, p. 423), “a propriedade que não circula é um corpo morto no sistema econômico, um bem que deixa de cumprir sua função e se transforma em problema coletivo”.

Portanto, superar a insegurança jurídica exige não apenas ajustes normativos, mas também uma mudança estrutural no modo como cartórios e administrações tributárias se comunicam e prestam informações ao público.

## **7 NECESSIDADE DE REFORMAS LEGISLATIVAS E ADMINISTRATIVAS**

O problema dos imóveis gravados por dívidas tributárias superiores ao seu valor de mercado e da falha na publicidade registral não pode ser tratado apenas como uma questão de má gestão administrativa ou de responsabilidade individual dos adquirentes. Trata-se de uma falha estrutural do sistema jurídico brasileiro, que exige reformas legislativas e administrativas para garantir maior transparência, eficiência e segurança na circulação imobiliária.

### **7.1. Limitações do modelo atual**

O modelo atual apresenta três grandes fragilidades:

- a) Desconexão entre registros e fiscalidade – a matrícula do imóvel não reflete a situação fiscal, impedindo que o princípio da publicidade registral seja plenamente cumprido.
- b) Rigidez da obrigação tributária *propter rem* – a imposição integral da dívida ao adquirente, mesmo de boa-fé, transfere riscos excessivos e desestimula a aquisição.
- c) Burocracia excessiva – a exigência de múltiplas certidões fiscais fragmenta o processo de compra e venda, onerando economicamente o adquirente e retardando a formalização dos negócios.

Esses fatores combinados resultam em imóveis economicamente inviáveis, em insegurança jurídica e em um mercado imobiliário parcialmente paralisado.

### **7.2. Propostas de reformas legislativas**

A superação desse quadro demanda alterações legislativas que fortaleçam a transparência e equilibrem os interesses do fisco, dos adquirentes e da coletividade. Entre as propostas mais debatidas, destacam-se:

- Revisão do artigo 130 do CTN: inserir dispositivos que limitem a responsabilidade do adquirente de boa-fé, estabelecendo critérios objetivos de diligência (apresentação de certidões atualizadas, consulta eletrônica unificada etc.);
- Integração da matrícula com a situação fiscal: incluir, na Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973), a obrigatoriedade de que os cartórios registrem automaticamente débitos tributários vinculados ao imóvel, mediante comunicação eletrônica com as secretarias de fazenda;
- Prescrição diferenciada para débitos superiores ao valor do bem: propor que, nos casos em que a dívida ultrapasse o valor venal do imóvel, seja possível uma forma de extinção ou remissão parcial, evitando a perpetuação da inviabilidade patrimonial;
- Incentivos à regularização fiscal: criação de programas permanentes de conciliação fiscal para imóveis, com remissão parcial de juros e multas, permitindo sua reinserção no mercado.

Conforme observa Carvalho (2021, p. 287), “a legislação tributária deve ser reinterpretada à luz da função social da propriedade, de modo que a arrecadação não comprometa a circulação do bem nem produza efeitos contrários ao interesse público”.

### **7.3. Propostas de reformas administrativas**

Além das mudanças legislativas, são necessárias reformas administrativas para modernizar a gestão cartorária e fiscal. Algumas medidas possíveis são:

- Criação de uma plataforma nacional integrada entre cartórios de registro de imóveis e administrações tributárias municipais, estaduais e federal, permitindo consulta unificada sobre a situação fiscal de cada imóvel;
- Adoção do princípio da interoperabilidade: garantir que sistemas distintos (cartórios, prefeituras, Receita Federal) dialoguem em tempo real, assegurando atualização contínua das matrículas;
- Registro eletrônico obrigatório: expandir o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), previsto na Lei 11.977/2009, garantindo padronização nacional e integração com cadastros fiscais;

- Capacitação e fiscalização dos cartórios: fortalecer a atuação da Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ) na supervisão da atividade registral, impondo padrões mínimos de eficiência e transparência.

#### **7.4. Experiências internacionais**

Alguns países oferecem modelos inspiradores que poderiam orientar reformas no Brasil:

- Alemanha – o Grundbuch (registro imobiliário) contém não apenas informações jurídicas sobre a propriedade, mas também dados sobre dívidas fiscais e restrições urbanísticas, tudo acessível de forma centralizada;
- Espanha – o Registro de la Propiedad é interligado ao sistema tributário, permitindo que débitos de IBI (Impuesto sobre Bienes Inmuebles, equivalente ao IPTU) apareçam diretamente na matrícula;
- Portugal – com o sistema Casa Pronta, todas as etapas de compra e venda (incluindo verificação fiscal e registral) podem ser realizadas em balcão único eletrônico, reduzindo burocracia e custos.

Esses exemplos demonstram que a integração entre registro e fiscalidade não apenas é possível, mas essencial para a segurança jurídica e a dinamização do mercado.

#### **7.5. Obstáculos às reformas**

Apesar da clareza das necessidades, há obstáculos significativos como por exemplo os interesses corporativos: cartórios e administrações tributárias muitas vezes resistem à integração por questões de autonomia ou receio de perda de arrecadação; fragmentação federativa: a autonomia municipal dificulta a criação de sistemas padronizados em escala nacional e custos tecnológicos: a implementação de plataformas integradas demanda investimentos significativos em tecnologia da informação.

Entretanto, como salienta Farias e Rosenvald (2020, p. 598), “os custos da reforma não podem ser superiores aos prejuízos sociais da inércia, pois a manutenção do modelo atual implica perpetuar a insegurança e a exclusão patrimonial”.

#### **7.6. Considerações parciais**

A análise evidencia que reformas legislativas e administrativas são imprescindíveis para superar as falhas atuais. A desconexão entre cartórios e fiscos municipais precisa ser sanada, sob pena de o sistema registral brasileiro permanecer anacrônico e incapaz de assegurar a função social da propriedade.

A experiência comparada demonstra que é possível construir um modelo mais integrado e eficiente, que proteja o adquirente de boa-fé, preserve o direito de arrecadação do Estado e garanta a circulação econômica dos imóveis.

## 8 CONCLUSÃO

O presente artigo buscou analisar o problema dos imóveis gravados por dívidas tributárias superiores ao seu valor de mercado e a falha na manutenção e integração dos cartórios de registro de imóveis no Brasil.

A investigação partiu do reconhecimento de que a propriedade, embora direito fundamental protegido pela Constituição Federal (art. 5º, XXII), não se reveste de caráter absoluto, devendo cumprir sua função social (art. 5º, XXIII; art. 182, §2º).

Constatou-se que a conjugação entre a rigidez do artigo 130 do Código Tributário Nacional, que atribui ao adquirente a responsabilidade pelos débitos tributários do imóvel, e a fragilidade do sistema registral, que não informa de modo completo e atualizado a situação fiscal do bem, gera um cenário de insegurança jurídica.

Essa insegurança compromete a circulação dos imóveis, desestimula investimentos, estimula práticas informais e resulta, muitas vezes, na paralisação econômica de propriedades que poderiam cumprir função social relevante.

Do ponto de vista prático, o estudo demonstrou que os débitos fiscais ocultos representam barreira efetiva à circulação da propriedade, pois tornam os imóveis inviáveis economicamente, a publicidade registral é ineficiente, já que a matrícula do imóvel não reflete sua situação tributária, obrigando o adquirente a buscar inúmeras certidões fiscais em diferentes órgãos.

Observou-se também que a jurisprudência do STJ reconhece a natureza *propter rem* dos débitos, responsabilizando o adquirente, mas já aponta exceções em favor da boa-fé objetiva, sinalizando abertura para soluções mais equilibradas onde o mercado imobiliário sofre impactos diretos, com redução da liquidez, aumento da burocracia e abandono de imóveis em áreas urbanas, contribuindo para degradação social.

No campo normativo e administrativo, defendeu-se a necessidade de reformas, entre as quais destacam-se: a alteração do art. 130 do CTN para delimitar a responsabilidade do adquirente, preservando aqueles que comprovem diligência e boa-fé; inclusão, na Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973), da obrigatoriedade de integração entre matrícula imobiliária e informações fiscais; criação de uma plataforma nacional integrada, sob coordenação do CNJ, que permita consulta unificada sobre a situação fiscal e jurídica dos imóveis, bem como, programas de regularização fiscal permanente, que possibilitem remissão parcial de juros e multas em imóveis com dívidas superiores ao valor venal, para reinseri-los no mercado.

A análise comparada revelou que países como Alemanha, Espanha e Portugal já adotam sistemas mais integrados entre registros e administrações fiscais, demonstrando a viabilidade técnica e jurídica dessas medidas. O Brasil, ao manter um modelo fragmentado e anacrônico, compromete não apenas a segurança das transações, mas também a efetividade da função social da propriedade e o desenvolvimento econômico das cidades.

Portanto, a solução do problema não se limita à mera cobrança de débitos tributários. É preciso adotar uma visão sistêmica e funcional, em que a arrecadação fiscal, a segurança jurídica e a função social da propriedade sejam conciliadas. A ausência de reformas perpetua um círculo vicioso: imóveis inviáveis economicamente, abandono urbano, exclusão social e perda de arrecadação para os próprios entes tributários.

Conclui-se que a superação dessa realidade depende principalmente da vontade política para implementar reformas legislativas; modernização administrativa dos registros e fiscos e mudança de paradigma na interpretação jurisprudencial, fortalecendo a boa-fé objetiva e a função social da propriedade.

Como sintetiza Silvio Venosa (2021, p. 431), “a propriedade não pode ser compreendida apenas como um título de domínio, mas como instrumento de realização de interesses individuais e coletivos. Se o ordenamento não assegura sua circulação, deixa de cumprir sua missão essencial”.

Em suma, a efetivação da função social da propriedade no Brasil passa necessariamente por um reordenamento legislativo e administrativo que garanta transparência, segurança e viabilidade econômica aos imóveis. Somente assim será possível harmonizar os interesses do Estado, dos proprietários e da sociedade, promovendo justiça social e desenvolvimento urbano sustentável.

## REFERÊNCIAS

- ALEMANHA. *Grundbuchordnung (GBO) – Código de Registro Predial Alemão*, 1897, atualizado em 2021.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os Registros Públicos.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e institui o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.
- \_\_\_\_\_. STJ. **REsp 1.141.732/SP**, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, 2013.
- \_\_\_\_\_. STJ. **REsp 1.111.202/SP**, Rel. Min. Nancy Andrighi, 2010.
- \_\_\_\_\_. STJ. **REsp 1.201.993/RS**, Rel. Min. Herman Benjamin, 2014.
- \_\_\_\_\_. STJ. **AgInt no REsp 1.829.665/SP**, Rel. Min. Marco Aurélio Bellizze, 2019.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.
- ESPAÑA. *Ley Hipotecaria Española*. Madrid: BOE, 2019.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Direitos Reais**. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.
- FIÚZA, César. **Direito Civil: Curso Completo**. 21. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2021.
- FONSECA, Rodrigo Octávio. “Obrigação Propter Rem e responsabilidade tributária”. *Revista Dialética de Direito Tributário*, n. 310, São Paulo: Dialética, 2022.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Direitos Reais**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.
- HESPAÑA, António Manuel. **O Sistema de Registo Predial**. Coimbra: Almedina, 2018.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.
- OLIVEIRA, José Luiz de Moura. “A publicidade registral e a segurança jurídica no mercado imobiliário”. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 43, n. 86, São Paulo: RT, 2021.
- PELUSO, Cezar (Coord.). **Código Civil Comentado**. 14. ed. São Paulo: Manole, 2021.

PEREIRA, Andréa; SOUZA, Mariana. “Cartórios, tecnologia e eficiência registral: desafios contemporâneos”. **Revista de Direito Notarial e Registral, Belo Horizonte**: Fórum, 2020.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de Direito Civil: **Direitos Reais**. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de Direito Privado**. Tomo X. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012 (reimpressão).

PORTUGAL. **Código do Registo Predial**. Lisboa: Diário da República, 2020.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito Tributário Internacional e Comparado**. São Paulo: RT, 2019.

VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil: **Direitos Reais**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

WORLD BANK. *Doing Business Report 2020 – Registering Property*. Washington: World Bank, 2020.