



INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

GUSTAVO FARIA PEREIRA

**CADASTRO E REGISTRO DE IMÓVEIS RURAIS E O DIREITO À
PROPRIEDADE NO BRASIL:
integração dos cadastros e segurança jurídica**

Brasília- DF

2018

GUSTAVO FARIA PEREIRA

**CADASTRO E REGISTRO DE IMÓVEIS RURAIS E O DIREITO À
PROPRIEDADE NO BRASIL: INTEGRAÇÃO DOS CADASTROS E
SEGURANÇA JURÍDICA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito Constitucional – linha de pesquisa: Direitos Fundamentais.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Freitas Filho

Brasília- DF

2018

Gustavo Faria Pereira

**CADASTRO E REGISTRO DE IMÓVEIS RURAIS E O DIREITO À PROPRIEDADE
NO BRASIL: INTEGRAÇÃO DOS CADASTROS E SEGURANÇA JURÍDICA**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito Constitucional – linha de pesquisa: Direitos Fundamentais.

BANCA EXAMINADORA

PROF. DR. ROBERTO FREITAS FILHO
Orientador

PROF. DR. SÉRGIO ANTÔNIO FERREIRA VICTOR
Membro Interno

PROF. DR. HÉRCULES ALEXANDRE COSTA BENÍCIO
Membro Externo

Agradecer também faz parte da oração. Agradeço as diversidades. Agradeço as frustrações. Agradeço, todavia os elogios, porque sem eles não teria autoestima para levantar da cama. A crítica é o melhor ombudsman da vida, pois ela mantém a humildade. Fora da vaidade, somos todos um pequeno sopro de vida, portanto devemos agradecer a Deus pela oportunidade de abrir os olhos a cada dia para ter uma oportunidade de vencer. Deus não nos livra da dificuldade, mas nos livra da derrota.

RESUMO

A presente obra tenta explicitar: 1) a evolução dos registros públicos, dos cadastros territoriais, técnicos e multifinalitários rurais; 2) a problemática fundiária do Brasil, com análise histórica do direito à propriedade, das sesmarias ao Estatuto da Terra, passando pelos microssistemas jurídicos correlatos, como as Leis 5.868, 6.015, 10.267 e vários decretos regulamentadores; 3) a evolução tecnológica no serviço de assegurar a propriedade rural, no sentido de delimitá-la de forma precisa, culminando no uso do *georreferenciamento*, obrigatório a partir da Lei n. 10.267/2001; 4) A plêiade de cadastros territoriais, tributários e técnicos rurais a partir de 1972, problema que foi objeto de análise do Tribunal de Contas da União, sendo que o Decreto n. 8.764/2016, que instituiu o SINTER (Sistema Nacional de Informações Territoriais), tem o objetivo de “unificar” tais cadastros, para otimizar a utilização de recursos públicos e intergrar órgãos e entidades públicas, em que pesem as competências diferentes, com a possibilidade de compartilhamento da mesma base de dados, além de aprimorar a eficiência administrativa na consecução de políticas públicas. Os institutos jurídicos do Cadastro Imobiliário e do Registro de Imóveis sofreram nesses últimos anos uma constante evolução, tendo sido demonstrada neste trabalho a importância de que estes operem em sinergia, sob pena de que o primeiro se torne um sistema incompleto, pelo aspecto de dados jurídicos, e o outro se torne impreciso, por ausência de dados territoriais. Um passo importante foi dado em 2001, a partir da obrigatoriedade de dados georreferenciados da gleba na própria Matrícula (art. 176, § 3º, da Lei n. 6.015/1973, segundo disposição dada pela Lei n. 10.267/2001), já que foi possível ter a congruência dos dados constantes do cadastro. Importante ressaltar que um dos princípios inerentes aos registros públicos é a publicidade, o que não é necessariamente obrigatório pelos sistemas cadastrais. A publicidade, por sua vez, confere segurança jurídica aos negócios perpetrados. Nesse ponto, deve ser ressaltada a correlação entre a fé pública dos registros e o teor da publicidade. Apesar da íntima relação, a diferença entre uma e outra está na veracidade do conteúdo e no conhecimento de terceiros sobre fato consignado na certidão (meio pelo qual o Registro de Imóveis dá publicidade passiva do que consta no fôlio real). Apesar das dificuldades da evolução de registro imobiliário e dos cadastros, estamos no caminho de uma presunção absoluta dos registros, típica do sistema alemão e do *Torrens* (Australiano Clássico).

Palavras-chave: Cadastro rural. Registo imobiliário. Propriedade. Segurança jurídica.

ABSTRACT

The present work tries to make explicit: 1) the evolution of the public registry, of the territorial, technical and multifinalitary rural cadastre; 2) Brazil's land ownership problem, with a historical analysis of the right to property, from the "sesmarias" to the "Estatuto da Terra", through its related legal microsystems, such as Laws Nos. 5,868, 6,015, 10,267 and various regulatory decrees; 3) technological evolution in the service of ensuring rural property, in the sense of precisely delimiting, culminating in the use of geo-referencing, mandatory from Law 10.267 / 2001; 4) A pleiade of territorial, tax and technical rural registers since 1972, a problem that was judged by the Tribunal de Contas da União, and Decree No. 8,764 / 16, which established SINTER (National System of Territorial Information) Has the objective of "unifying" such registers, optimizing the use of public resources and integrating public bodies and entities, in spite of different competences, can share the same database, improving in turn the administrative efficiency in the pursuit of public policies. The legal institutes of the Real Estate Registry and Real Estate Cadastre have undergone a constant evolution in recent years, and it was demonstrated in this work the importance of these operating in synergy, under penalty of becoming an incomplete system due to the aspect of legal data and Another is inaccurate due to lack of territorial data. An important step was taken in 2001, based on the mandatory georeferenced data of the land in the register code itself (article 176, § 3 of Law 6,015 / 73, with the wording given by Law 10,267 / 2001), once it was Congruence of the data in the register. It is important to note that one of the principles inherent in public records is advertising, which is not necessarily mandatory by the registration systems. Advertising, in turn, confers legal certainty to the business perpetrated. At this point, the correlation between the public faith of records and the content of advertising must be emphasized. In spite of the intimate relation, the difference between one and the other is in the veracity of the content and the knowledge of third parties on fact recorded in the certificate (means by which the Real Estate Registry gives passive publicity of what appears in the real folio). In spite of the difficulties of the evolution of immobiliary registration and cadastre, we are on the way to an absolute presumption of records, typical of the German system and the Torrens (Australian).

Key-words: Real estate cadastre. Land registry. Property. Legal certainty.

LISTA DE SIGLAS

ANOREG-BR	Associação de Notários e Registradores do Brasil
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
APP	Áreas de Preservação Permanente
CAFIR	Cadastro Fiscal de Imóveis Rurais
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CJD	Comissão de Juristas da Desburocratização
CNA	Confederação Nacional da Agricultura- CNA
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
FIG	Federação Internacional dos Geômetras
GPS	<i>Global Positioning System</i>
GRET	Grupo de Regulamentação do Estatuto da Terra
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto de Colonização e Reforma Agrária
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INCRA	Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária
IRIB	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONR	Operador Nacional do Registro
RL	Reserva Legal
SAEC	Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado
SINTER	Sistema Nacional de Informações Territoriais
SGB	Sistema Geodésico Brasileiro
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
SREI	Sistema de Registro de Imóveis eletrônico
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
TDA	Títulos de Dívida Agrária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. LEI N. 10.267/2001- GEORREFERENCIAMENTO E CADASTRAMENTO DA PROPRIEDADE RURAL DO PAÍS	15
2. PROPRIEDADE, REGISTROS PÚBLICOS E CADASTRO TERRITORIAL NO BRASIL: A EVOLUÇÃO.....	33
2.1 Evolução da Propriedade Rural no Brasil	33
2.2 Evolução do Cadastro e Registro da Propriedade Imobiliária Rural no Brasil.....	44
3. PANORAMA ATUAL DA PROPRIEDADE, REGISTROS PÚBLICOS E CADASTRO IMOBILIÁRIO RURAL NO BRASIL NOS DIAS ATUAIS – O DIAGNÓSTICO DE UM PACIENTE EM ESTADO CRÍTICO.....	57
3.1 Propriedade Rural – Qui est- ce?.....	57
3.2 Registro da Propriedade Rural Imobiliária.....	68
3.3 Cadastro da Propriedade Imobiliária Rural: estamos no caminho?.....	83
CONCLUSÃO	106
REFERÊNCIAS	112

INTRODUÇÃO

O tema a ser pesquisado diz respeito aos cadastros e registros de imóveis e ao direito à propriedade no direito brasileiro.

Deve-se perguntar se a existência de diversos cadastros imobiliários, administrados por diversas esferas de governo, bem como por diversos órgãos, confere segurança jurídica ao proprietário. Também se ressalta que o primeiro cadastro multifinalitário no país remonta ao art. 46 do Estatuto da Terra, no qual se definiu a existência do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). Este foi instituído pela Lei n. 5.868, de 1972, que, com seu caráter multifinalitário, restringiu-se aos imóveis rurais.

Com relação à referida diversidade de cadastros imobiliários no país, observa-se que cada deles um apresenta a sua devida finalidade e, dentre os mais conhecidos, listam-se:

- 1) **Cadastro de Imóvel Rural**, instituído pela Lei n. 5.868/1972, gerido pelo INCRA, no qual cada imóvel possui sua respectiva matrícula;
- 2) **Cadastro de Endereço Postal**, administrado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, destinado à entrega de correspondências e outros objetos;
- 3) **Cadastro Fiscal Imobiliário de Imóveis Urbanos**, instituído e gerido por milhares de Municípios espalhados pelo território nacional, sendo que muitos ainda não o possuem;
- 4) **Cadastro Ambiental Rural**, instituído pelo novel Código Florestal, o qual veio a instituir um maior controle na exploração do agronegócio, suplantando a famigerada averbação de reserva legal, ponto em que havia grande insegurança jurídica tanto para o proprietário quanto para os órgãos fiscalizadores;
- 5) **Cadastro da Receita Federal do Brasil**, alimentado pela Declaração de Operações Imobiliárias, emitida pelos Ofícios Registrários Imobiliários. Por ser alimentado de forma passiva, tal cadastro é eivado de inconsistências, as quais podem ser prejudiciais aos serviços da administração tributária federal.

O maior problema dos sistemas cadastrais é a ausência de interligação entre eles, o que dificulta o seu uso na qualidade de instrumentos, tanto na atuação quanto na formulação e implementação de políticas públicas.

Por seu turno, os registros públicos se correlacionam com os cadastros imobiliários, porquanto estes são primariamente alimentados por aqueles. Com o advento do sistema de matrícula, cada imóvel passou a possuir uma especificação objetivada e uma identificação dentro de um fôlio real, e não mais com o cadastro pessoal (registro de contratos) da lei

anterior em que o sistema se baseava, meramente com transcrições ou inscrições de fatos jurídicos que ensejavam modificação de direitos reais ou instituição de ônus no imóvel.

O sistema do Decreto n. 4.857/1939 impossibilitou a instituição de um adequado cadastro imobiliário, dado que cada compra e venda, por exemplo, gerava uma nova transcrição ou uma hipoteca gerava uma nova inscrição. Adicionalmente, não havia a concentração dos atos em uma só parcela (matrícula, no caso do direito brasileiro posterior a 1973), o que causava um esforço demasiado para o interessado e o oficial registrador que necessitasse obter a situação jurídica do imóvel. Para contextualizar a dificuldade operacional desse sistema, sugere-se o exercício imaginativo de fazer uma certidão vintenária na qual uma transcrição e a compra e venda que a precedeu estivessem em livros diferentes. Cada livro possuía 300 folhas e seria necessário carregá-los isoladamente para realizar a pesquisa, em decorrência de seu volume e peso excessivo. Tais condições certamente potencializavam a ocorrência de erros no processo.

Além da elevada possibilidade de insegurança jurídica vinculada ao sistema anterior, este também era permeado por um problema que inevitavelmente desembocava em litígios judiciais, causados por ausência de precisão na delimitação das glebas. Não eram raras as transcrições que, ao descrever o imóvel, o faziam nos seguintes termos: “Uma fazenda que começa na beira do corgo onde foi assassinado o Seu Tião até a casinha onde habitavam os escravos do Coronel”, por exemplo. Não é difícil concluir que o tempo iria apagar esses “marcos divisórios” imprecisos, e que restaria aos juízes decidir quem seria o legítimo proprietário, seja pelo instituto da usucapião ou ações demarcatórias ou de retificação de área, sendo que este procedimento tramitava pela via judicial até 2004, com as alterações no artigo 213 da Lei n. 6.015/1973.

O direito à propriedade, portanto, é gravemente violado nesse ambiente de insegurança jurídica. No entanto, a Lei n. 6.015/1973, ao adotar o sistema registral alemão, de caráter constitutivo, que facilitou a catalogação dos imóveis, conferiu a segurança jurídica. Deve-se lembrar que a essência do sistema reside na *matrícula*, didaticamente explicada por Afrânio de Carvalho (1997, p. 355), a qual substituiu o Livro 3, em que eram realizadas as transcrições; a inovação consistiu na concentração dos atos pertinentes à vida do imóvel em uma folha individual, pois naquele sistema se consignara por extrato, aqui por narrativa.

Sendo assim, Afrânio de Carvalho assume que a troca do antigo sistema de fôlio pessoal pelo fôlio real manteve a essência do ato. No entanto, o fundamento do direito de

propriedade no sistema antigo era a “última” transcrição do título, já que, na matrícula, o primeiro registro passava a fundamentá-lo.

Afirma o mestre que toda matrícula tem como fundamento uma transcrição. No entanto, a prática registral demonstra que a afirmativa nem sempre é verdadeira, como as situações de usucapião ocorridas após 1976, dentre outras. A veracidade da premissa dependia de uma adequada busca pela “origem” das relações jurídicas dos imóveis situados no país, fato que não ocorreu por diversos motivos, dentre os quais a ausência de uma estruturação de um adequado cadastro multifinalitário até os dias de hoje.

Por sua vez, a Lei n. 10.267/2001, ao alterar a Lei n. 5.868/1972, bem como o § 3º do art. 176 da Lei n. 6.015/1973, instituiu a obrigatoriedade de sistemas mais precisos de mensuração das glebas rurais, por meio do sistema GPS/NAVSTAR de georreferenciamento, reduzindo os eventuais litígios judiciais relacionados às demarcações.

Percebeu-se a necessidade de um estudo mais consistente sobre a sistemática do registro público em sinergia com o cadastro imobiliário rural, em decorrência das situações práticas vivenciadas pelo autor, em exercício desde 2014 na serventia de registro de imóveis da comarca de Silvânia, na qual, em homenagem ao princípio da instância, recebe em seu balcão e protocoliza os pedidos formulados pelos proprietários de imóveis rurais, seja por necessidade de atendimento ao disposto no Decreto n. 4.449/2002, seja em decorrência de futura ou já celebrada alienação, porém não devidamente formalizada em razão deste entrave legal, qual seja: o procedimento de georreferenciamento a ser consignado na matrícula. Constata-se que diversos registros de inventário (tanto judicial quanto extrajudicial) sofrem atrasos ou até recebimento de notas de devolução/nota de exigência por não ser observada a exigência do georreferenciamento.

Outro problema encontrado pelo autor no exercício de suas atribuições foi uma situação quase paradoxal: a despeito de afirmar Afrânio de Carvalho que “uma matrícula sempre surge de uma transcrição”, assertiva que infirmaremos doravante), outras hipóteses podem criar uma matrícula sem prévia transcrição, como usucapião ou regularização fundiária. No entanto, uma questão se apresenta: é possível a criação de duas matrículas com a mesma área, mesmas confrontações e descrições a partir de uma mesma transcrição? Na comarca de Silvânia, podemos exemplificar o caso da Transcrição n. 22.200, datada de 22 de outubro de 1968 (dados de domínio público, acessíveis a qualquer interessado mediante pedido de certidão, sendo que a gleba é objeto de ação anulatória de registro), gerando a

matrícula n. 13.190 (título aquisitivo: escritura pública de doação) e a n. 16.458 (título aquisitivo: escritura de compra e venda).

Não obstante a necessidade de abertura de matrícula nos atos ocorridos após a vigência da Lei n. 6.015/1973, isso não aconteceu nesta hipótese, já que houve registro de instrumento particular que comprometia a transferência de propriedade em 2004 (portanto, necessária a abertura de matrícula). Para piorar, houve remissão de abertura de matrícula em 2006 e em 2013 da mesma área, a juízo da falha do registrador à época, interino não concursado, que, por motivos não evidenciados, procedeu ao duplo registro da área correspondente, além de não observar os requisitos do art. 176, §3º e 4º, da Lei n. 6.015/1973, considerando tratar-se de imóvel rural.

Apresenta-se também outra situação fática que agrava a inquietude do autor quanto à situação cadastral e registral em nosso país, que redundava em insegurança jurídica na propriedade. A realidade fundiária na Amazônia legal é dotada de peculiaridades que impossibilitam a definição da situação jurídica dos ocupantes do território que constitui esta hileia, a qual pode ser reputada como um imenso banco genético, uma fonte incomensurável de recursos naturais, região estratégica para a manutenção da soberania nacional, dentre outros fatores.

A necessidade deste estudo decorre da urgência relacionada à práxis registral e notarial, porquanto a evolução do cadastro imobiliário rural nos últimos 50 anos veio acompanhada de diversos questionamentos jurídicos, na hermética esfera do direito, sob a óptica Luhmanniana (que denomina de fechamento operativo),¹ que se revela insuficiente para dirimir as dúvidas surgidas pelos usuários dos sistemas de registros de imóveis no Brasil.

Ressalta-se que o tema “cadastro” envolve o próprio direito à propriedade, mas não de uma forma tão simples; o diálogo com o direito administrativo, agrário, civil, tributário, empresarial, constitucional é percebido de forma translúcida, fazendo saltar aos olhos a interdisciplinaridade, a série de potenciais problemas ou questionamentos que podem brotar do uso do cadastro imobiliário e do próprio sistema de registro de imóveis como sistema de informações territoriais.

Considerando as premissas mencionadas, bem como exposta a situação-problema encontrada com a prática do autor, formula-se o problema: existindo mais de vinte sistemas cadastrais somente no âmbito da União, eles são adequados para a implementação de direitos

¹ Nesse sentido: LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 46.

fundamentais relacionados com a propriedade e um de seus pressupostos, nesse caso a função social desta e a observância do seu uso adequado, conforme previstos no art. 186 da Constituição Federal? Diante do exposto, eles podem prover a segurança jurídica da propriedade?

O presente trabalho, portanto, visa demonstrar a correlação entre a segurança jurídica nas relações que versam o direito da propriedade proporcionado pela instituição de um adequado sistema de registros de imóveis, bem como de um cadastro imobiliário rural de caráter multifinalitário. O enfoque secundário da nossa pesquisa objetiva demonstrar as dificuldades de se instaurar um registro imobiliário no país dotado de publicidade, autenticidade, segurança e eficácia e, ao mesmo tempo, de presunção *jure et de jure* do teor constante dos dados arquivados nos diversos cartórios situados no país (fólio real ou pessoal).

Observa-se que há dificuldade em relação à criação de um cadastro imobiliário rural desde o período de Império, passando pela primeira fase da República, com o advento do Decreto n. 451-B, bem como pelo Estatuto da Terra e a Lei n. 5.868/1972. A reforma nessa lei e na de registros públicos, com a edição da Lei n. 10.267/2001, foi viabilizada com as novas tecnologias, como o uso do *Global Positioning System* (GPS).

O presente trabalho, ao conjugar os institutos do registro imobiliário e do cadastro, tem como objetivo demonstrar a necessidade destes como elementos garantidores da segurança jurídica no que tange ao direito de propriedade. O marco teórico são os sistemas de registro da propriedade imobiliária, bem como as modalidades cadastrais – por terem um caráter predominantemente dogmático –; da mesma forma, serão utilizados os conceitos mais usuais da teoria dos registros públicos, com situações que caracterizam o “caos fundiário” que está instalado em nosso país.

A abordagem ao tema será pela técnica da pesquisa bibliográfica e documental, dado o caráter teórico-argumentativo do projeto. A construção do discurso partirá da premissa da necessidade dos registros públicos e do cadastro imobiliário como vetores de proteção do direito da propriedade, bem como instrumento de elaboração de políticas públicas de acesso à terra, como corolário da função social da propriedade.

Caso o método hipotético-dedutivo seja insuficiente para a adequada compreensão do tema, dos vetustos diplomas legais relacionados e suas respectivas interpretações doutrinárias e jurisprudenciais, o método indutivo será utilizado. Não se descarta a hipótese da necessidade da investigação de acontecimentos políticos, econômicos e sociais para uma compreensão

devida dos fenômenos jurídicos em foco, dada a sua considerável abrangência, bem como a conformação temporal dos institutos envolvidos na pesquisa, como o registro de imóveis, sesmarias, direito à propriedade, dentre outros.

1. LEI N. 10.267/2001- GEORREFERENCIAMENTO E CADASTRAMENTO DA PROPRIEDADE RURAL DO PAÍS

O georreferenciamento constitui procedimento imprescindível para a congruência dos dados constantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural e do registro, ao menos na *ratio legis* da Lei n. 10.267/2001, de seus decretos regulamentadores e da normativa pertinente. Observa-se que a falha do CCIR (Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais) consiste no fato de que um número constante do respectivo cadastro pode abranger várias matrículas, tornando, portanto, os imóveis rurais, com sua acepção de direito agrário e, por outro lado, de direito registral imobiliário.

Depois de sucessivas postergações dos prazos previstos no Decreto n. 4.449/2002, no final de 2015 findou-se o prazo para que fosse feita a identificação de imóveis acima de 100 ha, não obstante, na circunscrição imobiliária de Silvânia-GO – que abrange os municípios de Silvânia e Gameleira de Goiás – ainda existirem imóveis cujas glebas possuem áreas maiores, as quais os proprietários ou respectivos herdeiros só procedem ao georreferenciamento no caso de inventário ou alienação. Por outro lado, observa-se que boa parte de imóveis inferiores a 100 ha foram georreferenciados em decorrência das próprias instituições financeiras que exigem e concedem o crédito rural.

Além disso, constata-se que a maior parte dos imóveis rurais que possuem dimensões hígdas pelo georreferenciamento está exercendo sua função social, ou seja, é produtiva, o que se pode inferir pelo volume de crédito lastreado por garantia hipotecária ou pignoratícia (cujo título é a Cédula de Crédito ou Cédula de Produto Rural), necessária para o custeio das atividades agropastoris, as quais são registradas na matrícula do imóvel.

Para instruir o pedido de averbação do Georreferenciamento, são necessários os seguintes documentos: 1) Requerimento; 2) Planta assinada pelo engenheiro responsável e pelos confrontantes, com assinaturas (firmas) reconhecidas; 3) Memorial descritivo assinado pelo engenheiro responsável, com certificação do INCRA; 4) Certidão de inteiro teor; 5) Declaração de todos os confrontantes, independentemente do aumento ou diminuição das áreas – o CRI da Comarca de Silvânia exige o reconhecimento de firma na declaração ou no memorial descritivo dos respectivos confrontantes; 6) CCIR atualizado; 7) Certificado de ITR; 8) Cadastro Ambiental Rural; e 9) ART. No caso de imóvel hipotecado, solicita-se a baixa por quitação ou a autorização da instituição financeira, considerando a higidez da garantia do crédito, bem como a prevenção de responsabilidade civil do titular da serventia.

Frisam-se as seguintes observações: 1) os agrimensores da região observam a descrição tabular do imóvel antes de elaborar o memorial descritivo, no intuito de impedir notas de devolução/exigência formuladas pelo registrador; 2) a serventia observa a presunção de veracidade dos dados constantes do Memorial descritivo a ser elaborado pelo agrimensor, considerando a anotação de responsabilidade técnica; 3) mesmo no caso de imóveis de dimensões inferiores ao módulo legal, observa-se a necessidade do georreferenciamento, mormente com o advento da Gleba Legal, instituída pelo Provimento n. 24/2016, que visa à regularização fundiária das “chácaras de recreio” e o procedimento de Usucapião Extrajudicial, a qual ocorre nesta serventia mesmo antes da Resolução n. 65/2017, do CNJ; e 4) Abertura de nova matrícula ao findar o procedimento, encerrando-se, portanto a antiga.

Estipula-se que, mesmo após o ano de 2022, prazo final do art. 10 do Decreto n. 4.449/2002, não haverá a totalidade dos imóveis georreferenciados na circunscrição. Tal omissão pode ensejar grandes perigos às transações imobiliárias da região, bem como dificultar o acesso ao crédito hipotecário, grande fomentador da produção rural em nosso país.

Não se pode olvidar da situação jurídico-cadastral dos imóveis rurais na região Amazônica, relegada, desde a era do Brasil colônia, ao arrepio dos cuidados do Estado, tornando-se, por muito tempo, refém de “ciclos econômicos”, como o da borracha e o das “drogas do sertão”. Isso resultou em diversos problemas, como desmatamento desenfreado, extinção de diversas espécies da fauna e flora, trabalho escravo, etnocídio indígena, biopirataria, tráfico de minerais preciosos, conflitos agrários decorrentes da “grilagem”, os quais redundaram em várias mortes. O desenvolvimento social e econômico só atingiu esses rincões setentrionais com o alvorecer do século XX, sendo que Belém e Manaus se tornaram centros urbanos que nada tinham a dever aos grandes centros nacionais e internacionais (com o famigerado ciclo da borracha).

A ocupação demográfica da região da Amazônia Legal aumentou de forma significativa após o Período do Governo Militar (1964-1965), com a criação da SUFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus –, a mineração da Região do Carajás, a construção da Hidrelétrica de Tucuruí, a criação da Transamazônica, a expansão da fronteira agrícola, dentre outros fatores. Junto com o crescimento desenfreado dessa região, outrora esquecida por muito tempo pelo país, que “arranhou o litoral” por quase 400 anos de história do Brasil, a marcha rumo ao Oeste fez a Amazônia se tornar uma das “vedetes” da ocupação populacional. Em decorrência de a situação fundiária não ter sido resolvida de forma definitiva no Brasil desde o tempo das sesmarias, não seria destino diferente a marcha pela

conquista do inóspito território até então impoluto, em que reinava soberana a imagem da floresta tropical e sua incontável biodiversidade. A grilagem e o desmatamento desenfreado foi fruto desse desbravamento descontrolado. No intuito de resguardar o direito dos posseiros e de conferir segurança jurídica aos seus ocupantes, o Governo Federal criou em 2009 o programa “Terra Legal”, cuja definição oficial é a seguinte:

Programa Terra Legal

Em 2009, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, juntamente aos estados e municípios, iniciou uma nova fase no processo de conservação e implantação de modelos de produção sustentável na Amazônia Legal. O mutirão “Arco Verde Terra Legal” uniu ministérios e órgãos federais para a preservação da Amazônia. O mutirão combinou acesso a direitos e cidadania para milhares de brasileiros com ações de regularização fundiária e combate à grilagem e se concentrou, prioritariamente, em 43 municípios nos estados do Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima, considerados os campeões do desmatamento.

Os mutirões marcaram o início do Terra Legal Amazônia, programa de regularização fundiária, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O programa vai entregar títulos de terras a cerca de 150 mil posseiros que ocupam terras públicas federais não destinadas, ou seja, que não sejam reservas indígenas, florestas públicas, unidades de conservação, marinha ou reservadas à administração militar. O objetivo, com a segurança jurídica, é impulsionar a criação e o desenvolvimento de modelos de produção sustentável na Amazônia Legal.

A intenção do Programa Terra Legal é regularizar as ocupações legítimas, com prioridade aos pequenos produtores e às comunidades locais. A Lei 11.952/09 prevê dispositivos para evitar a regularização de áreas griladas. Outra medida para evitar fraudes é o sistema de divulgação da lista de cadastrados e recepção de denúncias pela internet, que pode ser acessado por qualquer cidadão, inclusive anonimamente.

O Terra Legal Amazônia também vai transferir para os municípios áreas urbanas localizadas em terras da União. Isso será feito mediante processo de regularização, que envolve uma área potencial de doação aos municípios. Esta ação será desenvolvida pelos ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e das Cidades (MCidades) e pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), do Ministério do Planejamento.

A Lei 11.952/09 prevê que os núcleos urbanos consolidados e as áreas de expansão urbana situados em terras federais serão doados aos municípios, que promoverão a regularização dos lotes existentes, com o apoio do Ministério das Cidades. Para que a doação seja efetivada, é preciso realizar o georreferenciamento dessas áreas.²

Em que pesem as boas intenções propaladas na Lei acima, foi mais uma legislação que “não pegou” no Brasil, tendo em vista a complexidade dos procedimentos, bem como um grave problema que padecemos até os dias de hoje, apesar de o Poder Público ter feito suas tentativas de resolver o caos fundiário que remanesce desde o tempo das sesmarias, com o

² Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/serfal/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

advento da Lei de Terras (Lei Imperial n. 601/1850). O domínio de imóveis rurais até os dias de hoje resta incomensurável e não delimitado de forma precisa, resultando em conflitos fundiários intermináveis, seja na esfera judicial ou nas vias de fato, resultando em acontecimentos como o “massacre de Eldorado dos Carajás” e o assassinato da missionária estadunidense Dorothy Stang. Reportagem de 19/10/2014, da Revista “Época” demonstra o dimensão do problema, *in verbis*:

O Programa Terra Legal e o caos fundiário na Amazônia

Por que o maior programa para reduzir o caos fundiário da Amazônia – e evitar mortes e desmatamento – só cumpriu 15% do objetivo?

ANDREA VIALLI

19/10/2014 - 13h34 - Atualizado 02/11/2016 18h58

Uma das maiores tragédias da Amazônia é o caos fundiário na região. A floresta poderia gerar muita riqueza de forma sustentável, com a produção de madeira, de essências ou frutos, com turismo ou até com energia e mineração. Mas nada disso pode ocorrer de forma organizada e controlada quando não há segurança sobre quem é o dono e responsável pela terra. Um estudo de 2008 do Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) mostrou que 32% das terras na região não tinham propriedade definida.

A confusão fundiária na Amazônia é uma herança histórica. São quatro séculos de ocupação territorial desordenada. Desde a política de distribuição das sesmarias do século XIX, a aquisição de terras na Amazônia tem sido feita por meio de posses. Os ciclos da borracha, a colonização do governo militar, a corrida do ouro nos anos 1980 e agora a expansão da pecuária envolveram apropriação irregular de terra pública.

O roubo de terra, batizado de grilagem, começa com a ação de madeireiras clandestinas. Elas retiram da floresta as árvores de maior valor comercial. Essa exploração, sozinha, não destrói a floresta, mas deixa a mata mais pobre. A terra sem dono atrai especuladores, que usam o dinheiro da madeira e do carvão para derrubar a mata, plantar capim e colocar gado na área desmatada. A pecuária cria uma aparência de terra produtiva e permite a falsificação de documentos de posse. Sem propriedade definida, são fadadas ao fracasso as tentativas de criar um modelo de economia sustentável na Amazônia.

Colocar ordem na floresta não tem sido tarefa fácil. Uma das esperanças é o programa Terra Legal, lançado em 2009 pelo governo federal. Quando surgiu, ele estava concentrado em 43 municípios amazônicos. Tinha como meta inicial entregar títulos de terra a 150 mil posseiros que ocuparam áreas públicas federais não destinadas a eles. Diferentemente dos grileiros, os posseiros são pequenos produtores, extrativistas, que usam a terra para plantar, sem intenção especulativa. O Terra Legal vem sendo executado em fases. Elas começam com identificação nos cartórios das glebas públicas, seguida pela medição com satélites (georreferenciamento) das terras, pela identificação dos ocupantes e pela definição do que fazer com a área. Em consulta a órgãos como a Funai, o Incra e o Ministério do Meio Ambiente, os agentes do programa determinam se é possível dar o título a quem lá cultiva ou faz extrativismo.

De um total de 113 milhões de hectares de glebas federais na Amazônia, há 55 milhões de hectares em situação indefinida. É o equivalente a Minas

Gerais. Eles podem ser destinados a particulares ou a uso público, como assentamentos de reforma agrária, áreas urbanas, terras indígenas e unidades de conservação. Qualquer destino desses é melhor que o limbo legal, com a terra vulnerável à grilagem.

Desde o lançamento do Terra Legal, foram destinados à regularização 8 milhões de hectares. “Esses títulos beneficiaram 13 mil famílias na área rural e outros milhares em áreas urbanas, além de garantir áreas de preservação ambiental e proteção a populações tradicionais”, afirma o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), executor do programa, em nota à ÉPOCA. Os resultados ficaram aquém da expectativa. O programa deveria ter regularizado tudo em cinco anos. Agora, o prazo foi prorrogado para mais cinco. “O programa avançou na identificação das terras nos cartórios e no mapeamento por satélite. Mas a titulação ainda é lenta”, diz Brenda Brito, pesquisadora da Imazon.

Os problemas começam já na identificação das terras públicas federais nos cartórios. Muitos registros de imóveis rurais são imprecisos. Outro problema é o número de títulos falsos emitidos na Amazônia. É comum encontrar dois ou três títulos emitidos para uma mesma terra. Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) determinou o cancelamento de mais de 5 mil títulos falsos de terras, registrados em cartório, só no Pará.

Enquanto a terra não é regularizada, a indefinição causa conflitos e estimula o desmatamento. O Pará é o campeão de mortes por conflitos agrários no Brasil. Foram seis assassinatos em 2013, de um total de 34 casos em todo o Brasil. Em 2010, 18 mortes no Pará, de 34 no país. Brenda estima que 71% da área desmatada no Pará até 2011, um total de 175.000 quilômetros quadrados, estava sem definição fundiária. É o equivalente a quatro vezes o Estado do Rio de Janeiro. “É difícil pensar em política ambiental sem regularizar essas áreas”, diz ela. Entre os Estados da Amazônia Legal, o Pará também vive o maior caos fundiário. Um estudo do Imazon, de 2012, mostrou que a titularidade é indefinida em 39% do território, embora haja processos em andamento para regularização, tanto no âmbito do Terra Legal quanto no programa estadual de regularização fundiária, do Instituto de Terras do Pará (Iterpa). “O sistema de controle de terras ainda é deficiente no Brasil. No Pará, a maioria dos títulos de posse nunca foi legitimada, nem pelo Estado, nem pela União”, diz José Heder Benatti, da Universidade Federal do Pará.

O mais recente relatório do programa Terra Legal afirma que 43% das glebas públicas no Estado foram mapeadas por satélites. Apenas 4% dos títulos correspondentes já foram emitidos. Para cumprir sua meta nos próximos cinco anos, o Terra Legal precisaria emitir nada menos que 68.414 títulos de propriedade no Pará. O último relatório do Iterpa, referente ao ano de 2013, mostra que o Pará reuniu 535.826 hectares de terras para regularização fundiária e emitiu 778 títulos de propriedade, a maioria (663) para pequenos e médios produtores. “Os resultados dos dois programas são tímidos, pois não há articulação e cruzamento de dados entre os órgãos fundiários estadual e federal. Isso contribui para que a grilagem não tenha fim. Ainda mais diante da especulação imobiliária, gerada pelas grandes obras de infraestrutura”, afirma Benatti.

O programa precisa correr. A Amazônia vive hoje uma repetição da década de 1970, quando o incentivo à ocupação com base na migração e na abertura de grandes estradas estimulou a especulação e a falsificação de títulos. Na ocasião, o objetivo dos grileiros era usar os papéis falsos para obter financiamentos bancários do governo federal. “Hoje, isso se repete, com obras como hidrelétricas e estradas e na expansão da pecuária”, diz Ricardo Mello, coordenador adjunto do Programa Amazônia da ONG WWF Brasil. O WWF tem trabalhado com

programas de desenvolvimento sustentável de cadeias extrativistas, justamente em torno dessas áreas de risco, como na área de influência da BR-364, no Acre, e em torno do Parque Nacional do Juruena, na divisa entre Amazonas e Mato Grosso. A região poderá receber as barragens da hidrelétrica de São Simão Alto, na bacia do Rio Tapajós. Se o anúncio das obras também viesse com a regularização das terras, o impacto seria menor.

No intuito de aprimorar a legislação que rege o programa “Terra Legal”, foi editada a Medida Provisória n. 759/2016 (convertida na Lei n. 13.465/2017), que tem o intuito de realizar o maior programa de regularização fundiária desde 1850, modificando a Lei n. 11.952, de 25 de junho de 2009, dentre outras medidas, com a consequência de proporcionar higidez jurídica no exercício das posses e propriedades.

A referida legislação possui o caráter de simplificar e unificar os procedimentos de regularização fundiária, mormente o da legitimação procedida pelos municípios. Na verdade seria uma forma de justiça comutativa e um meio de sanar o problema da não possibilidade de usucapir o bem público, sob a premissa da preponderância do interesse público (primário, na visão de Renato Alessi), bem como uma maneira de acoplar ao sistema jurídico situações deveras consolidadas e irreversíveis pelo tempo de inércia.

A Lei n. 11.952/2009 tinha, como razão de ser, resolver o passivo fundiário decorrente do êxodo em direção à hileia ocidental a partir dos anos 70; ao tentar regularizar posses recentes (a partir de 2004) na Amazônia Legal, passa-se também, com a emenda, a um grande programa de regularização fundiária, de amplitude nacional, antes só vista em *terra brasilis* nos áureos do Império, com a Lei de Terras de 1850.

Observa-se que o sucesso das intenções vergastadas na aludida lei só ocorrerá após a implantação de um adequado cadastramento de todas as propriedades imóveis no território nacional, principalmente as do domínio estatal (União, Estados e Municípios) nos moldes idealizados por Sir Richard Torrens na Austrália (em seu livro *Land Registry Systems*). Observa-se que o cadastro multifinalitário foi intentado a partir de 1965, com o Estatuto da Terra, mas ainda não foi completamente implementado e se restringiu aos imóveis rurais.

A razão de ser da Medida Provisória convertida em lei foi a de agilizar os procedimentos de regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. O art. 19 confere a discricionariedade à administração pública de realizar a vistoria de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade. Tornar tal ato como vinculado “engessaria” o procedimento. Considerando a falta de recursos humanos e materiais da administração pública federal, a regularização demoraria anos.

A adição do termo “respeitada a fração mínima de Parcelamento” está em consonância com as disposições do Estatuto da Terra e combate os “minifúndios improdutivos”.

Ocorre que a regularização fundiária é um reconhecimento de direito de uma situação fática consolidada. Considerando a imprescritibilidade aquisitiva dos bens públicos por determinação constitucional e, por outro lado, a função socioeconômica da propriedade rural, deve-se lembrar que a Amazônia Legal é a última fronteira agrícola a ser desbravada. Outrossim, é falaciosa a questão de se restringir a moradia, uma vez que essa região é uma das que possuem as menores taxas de densidade demográfica no planeta.

A regularização fundiária é preceito de direito à boa-fé objetiva e inclui a vedação ao comportamento contraditório. Por questões de segurança nacional, fora fomentada pela União a migração para esses rincões situados na porção setentrional. Não obstante as terras da União serem inusucapíveis, a solução pela venda direta seria uma medida de justiça e reconhecimento para os atuais posseiros da região, que desenvolvem atividades agropastoris e geram empregos, além de trazer desenvolvimento para a região, confirmando ainda mais a vocação agrícola de nosso país.

A grilagem na região Amazônica teve uma grande evolução, fazendo parte da efetiva ocupação no território da floresta tropical, processo que teve como resultado a fama de ser uma “terra sem lei”. Trecho de publicação oficial do Ministério do Meio Ambiente evidencia como se operou ocupação indevida da hileia:

Durante quatro séculos, a Amazônia passou por vários ciclos econômicos e por aquisição de terras por meio da posse. Assim, no período compreendido entre o século XVII e o início do século XX, ainda não havia a necessidade da garantia jurídica da grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira propriedade da terra ou vigoraram alguns sistemas que, nos dias atuais, favoreceram a falsificação de documentos, a grilagem. No Pará, vários ciclos econômicos propiciaram a ocupação territorial através da migração. Muitos vieram, principalmente, com o ciclo da borracha e do ouro, atraídos não só por anúncios de riqueza, mas, também, por melhores condições de vida para suas famílias. Mesmo no Pará, percebemos algumas particularidades entre as regiões, na forma de luta pelos espaços territoriais influenciados principalmente pelas questões econômicas e de mercado. Em relação ao ciclo da borracha, Fernandes (1999) afirma que muitos trabalhadores ligados a essa produção buscaram a terra após a decadência da atividade. Os imigrantes de outras regiões do país também ocupavam as terras devolutas sem nenhuma formalidade antecipada, não entenderam a titulação dada pelo poder público como necessária à garantia da propriedade jurídica da terra. Dessa forma, o trabalho na terra dava-lhes a condição de “donos” dos seus roçados. Isso denota que a Amazônia sempre foi vista como uma fronteira aberta de terras livres, aonde todos poderiam chegar e ali ocupar sem

nenhum impedimento. A privatização de terras públicas é uma constante na Amazônia, sobretudo na história recente da região. Diversos autores, entre os quais Santos (1981) e Wagley (1976), já chamaram a atenção para o caráter singular que a relação de propriedade (no sentido de apropriação individual) assume no contexto fundiário regional. A propriedade da terra não parece ser aqui “um instituto totalmente enquadrável na categoria ocidental de propriedade, pois os ocupantes das terras públicas partiam do pressuposto de haver uma certa flexibilidade no exercício da propriedade que comportava ocupações alheias sem preço, moradia gratuita, uso sem fiscalização etc.; comportava também o desconhecimento, pelo proprietário, do tamanho exato do imóvel” (Santos, op. cit.). O reconhecimento da propriedade se dava em função de um controle sobre o acesso ao mercado pelo capital mercantil no regime do aviamento (economia pouco monetarizada e inexistência de mercado fundiário). Desde os anos 20, porém, já na crise da borracha, o estado do Pará torna-se palco de uma transferência de terras públicas para as mãos de particulares, através das Leis Estaduais nº 1.741, de 1918, que permite compra de terras devolutas do estado, e nº 1.947, de 1920 (aforamento perpétuo). Essa transferência, que incide diretamente sobre os castanhais da região de Marabá, torna-se a base da constituição de oligarquias (propriamente) fundiárias na região. A partir dos anos 1950, e no rastro da expedição Roncador-Xingu (e de projetos da Fundação Brasil Central), diversos comerciantes e industriais paulistas com tradição agrária tornam-se donos de vastas extensões de terra no sudeste paraense. Alguns dos que primeiro chegaram lotearam e venderam parte das áreas apropriadas, em total desrespeito para com as leis agrárias do Estado. A partir da década de 50, as políticas de ocupação e desenvolvimento da Amazônia implementadas pelo governo federal, principalmente com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA em 1953 e, posteriormente, substituída pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, atual Agência de Desenvolvimento da Amazônia – ADA, trouxeram uma ideia de desenvolvimento direcionada para a ocupação com especulação de terras, exploração dos recursos florestais e migração desordenada. Isso aconteceu principalmente com a abertura de rodovias e pela forma como se deu a ocupação desde então, gerando conflitos e carência nos municípios. Como exemplos, podem-se citar a Rodovia Transamazônica (BR-230) e a Belém-Brasília (BR-153). Vários projetos colonizadores foram idealizados e implantados na região, principalmente os de cunho agrícola. Assim, iniciou-se o processo de ocupação efetiva das terras amazônicas. Houve, dessa forma, a abertura de estradas pelos governos federal e estadual, programas de assentamento rural, mecanismos de incentivos, crédito e proteção que atraíram o investimento privado. O governo, dessa maneira, incentivou o processo migratório para fins de ocupação. Antes da abertura das estradas, a região já era procurada por agricultores que trabalhavam com culturas anuais. Com a construção das rodovias, o processo se intensificou e atraiu outras atividades como, por exemplo, a madeireira. É nessa conjuntura que a Amazônia se torna palco de disputa, com interesses distintos que culminaram na formação desse emaranhado de atores sociais e nos problemas que hoje compõem o cenário amazônico pela disputa da terra e dos recursos naturais. Ainda na década de 60 e no início da década de 70, a população do oeste paraense vivenciou o ciclo do ouro, em que as terras eram demarcadas por picadas, indicando apenas o potencial mineral nelas existente. Segundo matéria publicada na revista *Época* (edição 315, de 31/05/2004), havia extrema facilidade na aquisição de riqueza na região, através do domínio da terra. Da mesma revista consta um depoimento de um empresário, no qual ele relata que nesse

período se requeriam direitos de lavras à vontade e o mesmo chegou a ter 10 milhões de hectares em 50 companhias. Passou a ser, segundo ele, uma “imobiliária mineral”. Esse tipo de relato reforça que a região foi, por muito tempo, um local onde se podia obter lucro rápido. De acordo com Fernandes (1999), a grande propriedade da terra que vai se estruturar na região amazônica, a partir do final dos anos 50 do século passado, por seu turno, resulta de um movimento econômico que prevê a incorporação das terras regionais ao mercado nacional de terras. Essa é a forma generalizada por que se deu a grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira a expansão da ocupação amazônica. Entretanto, por ser uma região de proporções continentais, cada estado ou mesorregião que a compõe apresenta algumas particularidades, pois as formas de aquisição e apropriação das terras diferem um pouco de uma região para outra. Algumas com extrema violência e, em outros casos, usando a pouca instrução dos antigos ocupantes do território ou mesmo as brechas nas formas legais da legislação.³

A magnitude do problema foi evidenciada na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a “Grilagem” nas terras da Amazônia, realizada no ano de 2001, cujo relatório teve mais de 700 páginas, tendo sido descobertas glebas do tamanho de pequenos países europeus, sem lastro em título de domínio ou sendo esse falso, com megasquemáticas de financiamento fraudulento, desmatamento e exploração indevida de recursos ambientais, uso indevido dos Títulos de Dívida Agrária (TDA) para compensar com tributos federais, dentre outras ilicitudes. Breve síntese das causas está em publicação oficial do Ministério do Meio Ambiente de 2006, cujo trecho se transcreve:

A busca de soluções também não é uma iniciativa nova. Em 2001, o Congresso Nacional criou a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Grilagem da Terra na região amazônica, que buscou investigar diversos acontecimentos envolvendo a apropriação indevida e ilegal de extensas áreas de terra pertencentes ao patrimônio público. Sem ter o devido respaldo documental, estas terras passaram, através de mecanismos ilícitos, para as mãos de particulares, pessoas físicas e jurídicas, com grave lesão para os estados e a União. Nesta CPI (Brasil, 2002), diversas irregularidades foram encontradas, tais como: a) registro, sem o correspondente título de domínio ou do registro anterior, de centenas de escrituras de compra e venda, legalizando assim o domínio sobre extensas áreas, em muitos casos superiores a 100.000 hectares e que chegaram a mais de 1 milhão de hectares; b) duplicidades de registro de matrícula de imóveis, fazendo com que as mesmas terras fossem multiplicadas em inúmeras áreas (através do subterfúgio do desmembramento ilegal), as quais, por sua vez, recebiam novas matrículas, quer pela abertura de matrícula da mesma gleba em livros diferentes, quer pela utilização de cartórios de comarcas diferentes; c) aceitação do registro de imóveis constantes em sentenças de partilha de bens que não apresentavam as correspondentes provas dos títulos de domínio e que não estavam matriculados no correspondente cartório. Sendo assim,

³ BRASIL. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. – Brasília: MMA, 2006, p. 28.

eram legitimados títulos sem nenhum valor ou simples posses; d) registro de averbações ou abertura de novas matrículas, correspondentes a demarcatórias de glebas, sem autorização judicial e do Incra, alargando-as e/ou determinando novos confinantes, em dimensões exorbitantes; e) registro de escrituras de compra e venda, e outros pretensos títulos de domínio, emitidos com uma antiguidade de vinte ou mais anos por tabeliães de comarcas de 5 A Assembleia Legislativa do Estado do Pará instalou, em 1999, a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Grilagem de Terra. Essa Comissão Parlamentar de Inquérito tinha como objetivo “apurar denúncias de irregularidades na área de terra adquirida pela empresa C. R. Almeida no município de Altamira, no Estado do Pará”. Além de a CPI concluir que é ilegítima a pretensão de posse e propriedade da área de terras denominada Fazenda Rio Curuá, com área de 5.694.964 hectares, segundo dados do Instituto de Terras do Estado do Pará – Iterpa, pela empresa Indústria, Comércio, Exportação e Navegação do Xingu Ltda. – Incenxil, poucas iniciativas foram realizadas pelo Poder Legislativo com o intuito de modificar a situação fundiária existente no estado. 18 Série Estudos 8 estados diferentes, não estando os documentos amparados por título de domínio legítimo. Inclusive, alguns títulos formam uma cadeia dominial baseada em escrituras de mais de cem anos, cuja origem estaria na emissão de sesmaria; f) registro de imóveis, supostamente registrados em outra comarca, sem o respaldo da correspondente certidão do respectivo cartório; g) lavratura de escrituras de compra e venda e registro das mesmas no cartório de registro de imóveis, onde constam pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras como compradores, em condição contrária à legislação em vigor; h) lavratura de escrituras de compra e venda pelos tabeliães, além de apresentar os defeitos descritos na letra anterior, tendo como agravante o fato de que pelo menos uma das partes não esteve presente no ato, nem seus documentos e/ou antecedentes pessoais lhe correspondiam; i) lavratura de escrituras de compra e venda, e registro destas no cartório de registro de imóveis, tendo o transmitente, comprovadamente, falecido há muitos anos; j) emissão de laudos de avaliação de glebas por oficiais registradores; l) matrícula de imóveis supostamente registrados em outra comarca, sem o respaldo da correspondente certidão do respectivo cartório; m) lavratura de escrituras de compra e venda, pelos tabeliães, com a transferência de glebas sem indicação da matrícula de origem e sem preencher as condicionantes fixadas em lei, permitindo-se, assim, que inidôneos oficiais registradores de cartórios de registro de imóveis levassem ao registro tais imóveis, sem sequer estarem matriculados. Todas as descrições acima são formas de legalizar arbitrariamente o domínio de terras, ou seja, são diferentes mecanismos utilizados para grilar o patrimônio público. A grilagem é entendida como a legalização do domínio da terra através de documento falso (aspecto fictício). Também é compreendida como a apropriação ilícita de terras por meio da expulsão de posseiros (ocupantes de terras públicas) ou índios (aspecto factual) ou ambas as formas. Portanto, trata-se de uma série de mecanismos de falsificação de documentos de propriedade de terras, negociações fraudulentas, chantagens e corrupções que têm envolvido o poder público e os entes privados. As finalidades da grilagem, segundo a CPI federal (Brasil, 2002, p. 556), são: a) revender as terras em grande escala e, com isso, obter ganhos financeiros; b) obter financiamentos bancários para projetos agropecuários, dando a terra como garantia; 19 A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira c) obter terra para assegurar a exploração madeireira ou para uma futura atividade agropastoril; d) dar a terra grilada como pagamento de dívidas previdenciárias e fiscais; e) conseguir indenização nas ações desapropriatórias, para fins de reforma

agrária ou de criação de áreas protegidas. Com base nas informações do advogado e professor Otávio Mendonça (Brasil, 2002, p. 556-557), as fraudes usadas para grilar terras na Amazônia podem ser classificadas nas seguintes categorias: a) fraude nos títulos: assinaturas, nomes, dizeres, datas e números falsificados; referência a livros de cadastros inexistentes, canhotos rasurados e descoincidentes; b) fraudes nos processos: títulos registrados sem processos, sem editais ou sem obedecer às formalidades legais; c) fraudes na demarcação: demarcações feitas na prancheta, sem visitas a campo. Inexistem cadernetas de campo, plantas e colocação de marcos. Há a multiplicação de léguas, alterações nas denominações dos limites naturais, esticando ou encolhendo linhas; d) fraudes na localização: muitas terras vendidas sem saber sua localização ou vendidas mais de uma vez. São os famosos títulos “pluma” ou “pena” que estão à procura de um lugar onde cair; e) fraudes nos registros: os cartórios chegaram a registrar como propriedade qualquer documento que lhes era entregue, até simples contratos de compra e venda de posses ou certidões administrativas de processos (por exemplo, cadastro do Incra e recibos de pagamento de Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR); Recentemente, com a ajuda do Sistema de Posicionamento Global – GPS e de programas de computador, é possível organizar um processo que trata de regularização fundiária de imóveis rurais com mais precisão, fornecendo as coordenadas da área requerida. A certeza de que as terras solicitadas não têm outros pretendentes está na capacidade de, antes de iniciar a solicitação, realizar voos de reconhecimento das áreas e de possuir pessoal de “campo” (responsável por fazer as picadas e assegurar a posse, além de retirar os ocupantes que estão na área, mas que são invisíveis aos olhos do poder público). Diante dessa rápida discussão da dimensão da grilagem na Amazônia, podemos fazer a seguinte indagação: a grilagem de terra pública é ilegal ou irregular? Se toda grilagem de terra é ilegal, não há alternativa para o governo a não ser recuperar a terra para o patrimônio público, pois a origem da ocupação está viciada e não há como admitir a confirmação dos atos praticados. No entanto, se a grilagem pode ser classificada como irregular, basta a validação dos atos praticados para que as irregularidades estejam sanadas ou, pelo menos, parte das irregularidades. Em outras palavras, se os atos praticados da grilagem ofenderem as normas jurídicas, devido a alguns elementos intrínsecos a esses atos, há a possibilidade de serem ratificados, a fim de que o ato se valide. Assim, revendo a pergunta anterior, podemos fazer a seguinte indagação: toda grilagem de terra pública é ilegal ou dependendo de certas circunstâncias ou características pode ser enquadrada como irregular? Essa questão será aprofundada no item III (A busca de soluções), momento em que apresentaremos os critérios para a regularização fundiária. Agora nos interessa definir o que seja grilagem. O Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil (s.d., p. 12) define que “toda ação ilegal que objetiva a transferência de terras públicas para o patrimônio de terceiros constitui uma grilagem ou grilo”. Portanto, o termo grilagem denota uma ação ilegal (que pode consistir de atos ilegais ou atos irregulares) praticada por particulares, a fim de se apropriarem das terras públicas.⁴

⁴ BRASIL. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. – Brasília: MMA, 2006, p. 17-20.

Dessa forma, inevitável o seguinte questionamento, considerando a série de registros nulos, grilagem, duplicidade (ou multiplicidade) de registros em vários casos (sendo que há municípios que possuem área registrada n vezes maior que a própria área, de acordo com IBGE, CAFIR e SNCR), seria o SINTER, por si só, uma nova luz ao problema?

A adequada resposta para esse problema requer uma precisa definição de cadastro. A FIG, ou Federação Internacional dos Geômetras, conforme a Declaração de Bogor sobre o tema, no item 2.7, na sua versão original em Inglês, definiu nos seguintes termos o conceito de cadastro, *in verbis*:⁵

A Cadastre is normally a parcel based, and up-to-date land information system containing a record of interests in land (e.g. rights, restrictions and responsibilities). It usually includes a geometric description of land parcels linked to other records describing the nature of the interests, the ownership or control of those interests, and often the value of the parcel and its improvements. It may be established for fiscal purposes (e.g. valuation and equitable taxation), legal purposes (conveyancing), to assist in the management of land and land use (e.g. for planning and other administrative purposes), and enables sustainable development and environmental protection.

O Cadastro é um sistema de informações atualizado com base nas parcelas territoriais, contendo uma coletânea de dados pertinentes à terra (direitos, gravames ou responsabilidades). Usualmente inclui uma descrição geométrica conjugada à outros dados concernentes à natureza de utilidade/utilização, cadeia dominial ou controle sobre a utilização, bem como o valor da parcela, bem como suas benfeitorias/acessões. Poderá ser estabelecido para propósitos fiscais (avaliação e tributação equânime), propósitos legais (transmissão imobiliária) no auxílio de formulação de políticas fundiárias (planejamento, bem como outros propósitos administrativos, bem como proporcionar o desenvolvimento sustentável e a proteção ambiental.⁶

Portanto, a definição da FIG reconhece os direitos de segunda dimensão, ratificando a necessidade de políticas públicas de acesso a terra, bem como a função social da propriedade, a qual foi reconhecida nas Constituições de 1946 (sob a égide da qual a Lei n. 4.504/1964, conhecida como “Estatuto da Terra”, foi promulgada), de 1967 (a qual não teve sua redação alterada nesse ponto mesmo com a redação da E.C n. 1/1969) e da “Constituição Cidadã” de 1988.

⁵ FIG/UN. **Bogor Declaration** – United Nations International Meeting of Experts on the Cadastre.

⁶ Tradução livre.

Nesse contexto de Estado de Bem-Estar Social, Carlos Frederico Marés, no “A Função Social da Terra”, afirma:

A terra ociosa não servia ao capitalismo, mas os latifundiários sempre detiveram poder político e foram os aliados mais presentes do capital apesar de não reter os avanços e progressos que o próprio capital achava necessário para combater as forças sociais. É claro que além disso a reforma agrária, porque muitas terras serviam de garantia hipotecária de contratos bancários, e a especulação com bens imobiliários sempre foi um negócio altamente rendoso, além de sua estreita vinculação com a corrupção administrativa, seja na concessão de terras, seja na indenização pela concessão de títulos, seja pelos pagamentos nas indenizações por desapropriação. Qualquer estudo sobre o valor das desapropriações revela falcatruas escandalosas contra o interesse público, porque os valores pagos são invariavelmente mais altos do que o preço da aquisição originária, sempre com a complacência do Poder Judiciário e a justificativa do formalismo jurídico.⁷

Observa-se que, com base nos preceitos do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964 – art. 46), foi criada a Lei n. 5.868/1972, a qual instituiu o Cadastro Nacional Rural, com evoluções determinadas pela Lei n. 10.267/2001.

É um truísmo afirmar que existência de um cadastro suficientemente estruturado, e dotado de interoperabilidade com os demais cadastros técnicos/imobiliários ou multifinalitários, pode prover segurança jurídica e, por consequência, conferir maior eficiência ao mercado imobiliário, principalmente se operado em sinergia com o registro de imóveis. Ressalta-se que em 1996 foi realizada a Conferência de Bogor, onde houve a criação de *statements* necessários para a formação de cadastros imobiliários que pudessem auxiliar no desenvolvimento do país.

Nesse sentido, deve-se lembrar da correlação entre o cadastro imobiliário e o registro de imóveis, bastante explicitada na obra de Afrânio de Carvalho, ao discorrer que, na redação do projeto de lei agrária do Governo Dutra, em 1947, exigiu-se a exibição da planta do imóvel para instruir o registro, o que se estendia nas ações reais imobiliárias, já que o projeto de lei não seguiu adiante, sendo que a proposição vencedora fora a redação do que hoje denominamos de “Estatuto da Terra”.

Houve, no início do regime republicano brasileiro, a adoção de um registro e cadastramento devidamente sistematizado e formalizado, em contraposição ao sistema de confirmação e comisso das sesmarias, instituído pela Lei do Império n. 601/1850, o qual será

⁷ MARÉS, Carlos Frederico Fernando. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003, p. 88.

explicado em conjunto com suas malsucedidas implicações em momento oportuno. Rui Barbosa, o grande estadista, por sua vez, tentou implantar, com o advento do Decreto n. 451-B, de 31 de maio de 1890, o sistema Torrens no direito brasileiro.⁸

O próprio nome demonstra que o Águia de Haia se inspirou no trabalho intelectual de Sir Richard Torrens, irlandês que expôs o sistema que seria imitado em várias partes do mundo no livro *The South Australian System of Conveyancing by Registration of Title*, de 1859.⁹

Com essas reformas capitaneadas pelo jurista baiano, foi introduzido o instituto da matrícula no direito brasileiro, conforme se depreende da leitura do art. 10 do Decreto n. 451-Bm de 1890, o qual preceituava que “Terá o Oficial um registro, em livros de talão, denominado matriz, no qual fará as matrículas, com declaração de todas as cláusulas dos actos, que gravarem os imóveis, lavrando assento especial para cada imóvel”.

Teria sido o sistema ideal, se não tivesse ocorrido o seguinte: 1) o erário não poderia custear um cadastramento de toda a propriedade imóvel no Brasil, país de dimensões continentais; 2) o Decreto acabou sendo revogado pelo Código Civil de 1916, que adotou o sistema de fôlio pessoal, no art. 503 do Código Civil, ao estabelecer o método da transcrição como o meio de transmissão da propriedade imobiliária; e 3) não houve um cadastramento das terras, o que foi buscado pela Lei n. 601/1850, que tentou revalidar as sesmarias concedidas em períodos anteriores à lei sob pena de comisso e conversão em terras devolutas (art. 3º).

O cadastramento imobiliário estaria sob os encargos dos então registradores hipotecários (ofício criado pela Lei n. 1.237/1864), devido aos custos ao erário no cadastramento dos imóveis.

Observa-se que o cadastramento e o sistema de matrícula idealizado por Rui Barbosa com base nas ideias de Richard Torrens foi fulminado com o advento da Lei n. 3.071/16 – Código Civil, de autoria de Clóvis Beviláqua. O registro Torrens teve sua ressurreição com o Código de Processo Civil de 1939, que se restringiu aos imóveis rurais.

⁸ Na exposição de motivos do Decreto referido, Rui Barbosa é bastante didático ao demonstrar as vantagens do sistema, e expõe o sucesso de sua implantação em terras australianas. É interessante observar as ácidas críticas formuladas pelo jurista baiano à classe notarial, ao mesmo tempo em que defendia que a adoção de um sistema matricial implicaria uma maior dinâmica nas transações imobiliárias, bem como uma maior segurança ao usuário. Recomenda-se a leitura da Exposição de Motivos do Decreto n. 451-B.

⁹ Existem teorias de que o próprio Sir Torrens fora inspirado nas ideias do Registrador e Notário Hamburguês Ulrich Hübbe.

A atual lei de registros públicos, nos artigos 277 *usque* 288, é o diploma que regulamenta o instituto. É preciso lembrar que o registro da matrícula imobiliária feito nesses moldes é o único no direito brasileiro que possui presunção absoluta de veracidade.

Deve-se frisar que o art. 46 do Estatuto da Terra, primordialmente para a efetivação da denominada reforma agrária, criou o então Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), embrião do atual INCRA, e previu a instituição do primeiro cadastro multifinalitário do país. Essa previsão se normatizou de forma adequada com o advento da Lei n. 5.868/1972, a qual criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural.

Essa lei foi alterada pela Lei n. 10.267/2001, a qual, dentre outras obrigatoriedades, instituiu a necessidade do georreferenciamento na matrícula do imóvel rural (alterando a redação do art. 176, §3º, da Lei n. 6.015/1973) e de adoção de código único para a base comum do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (art. 1º, § 3º, da Lei n. 5.868/72).

Essas mudanças resultaram nas seguintes medidas: 1) congruência de informações constantes na matrícula e no número cadastral (a qual ainda não foi obtida, pelos motivos a serem expostos doravante); 2) aproximação com o sistema alemão (a razão da confiança estrutural nesse sistema também será explicada adiante), que determina a presunção absoluta dos elementos constantes do registro; no caso brasileiro, a segurança dos dados decorreria da precisão instrumental obtida pelo georreferenciamento e, no caso do sistema alemão, por conta de o título causal ser abstrato.

Por outro lado, relatório do *Doing Business Brazil*¹⁰ demonstra que estamos em posição desvantajosa em relação ao restante da América Latina e ao restante dos países da OCDE (131ª posição). Isso em decorrência da série de procedimentos necessários para o registro de propriedades (14), que supera em muito os demais países. Em que pese a discordância do autor quanto à metodologia utilizada, observa-se que, ao menos no registro de propriedades rurais, demanda-se uma extensa documentação a ser apresentada para que enfim seja acessado o fôlio real (considerando que o registro é o ato que transmite a propriedade, ao contrário dos sistemas consensuais como o francês), como a apresentação de CCIR (Certificado de Cadastro de Imóvel Rural), CAR (Cadastro Ambiental Rural), ITR (certificado), Certidões negativas de débitos fiscais e trabalhistas dentre outros (embora o art.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/brazil#registering-property>>. Acesso em 9 fev. 2018.

54 da Lei n. 13.097/2015 dispense várias certidões, inclusive as de ações reipersecutórias).¹¹ Não obstante fundadas críticas sobre a metodologia adotada, observa-se que boa parte da documentação está relacionada com certificados de cadastro, portanto o número poderia muito bem ser diminuído com a unificação dos cadastros na figura de um multifinalitário, gerido e mantido conforme os *statements* de Bogor. Doravante será demonstrado o projeto SINTER, que pode ser uma solução ou nova denominação para os problemas de antes, inclusive com agravantes.

Reforçam-se os objetivos acima pelas afirmativas da professora Andrea Flávia Tenório Carneiro, a qual apresentou o estudo no XXVIII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, em Foz do Iguaçu, em 2001, ao dizer que:

Esse novo instrumento pretende constituir-se em referencial para a construção de um cadastro unificado de registros comuns às instituições públicas, com o objetivo de auferir maior confiabilidade às informações, evitar a dispersão de recursos humanos e financeiros e dispor de um instrumento capaz de potencializar as ações de caráter fiscal, ambiental e de desenvolvimento rural e reforma agrária.

Observa-se dessas premissas que o pressuposto básico de um cadastro imobiliário é promover a segurança jurídica nas transações imobiliárias, ou seja, é de grande valia no exercício do direito de propriedade, na seguinte medida: 1) idealiza eliminar posteriores conflitos sobre o titular do domínio da gleba; 2) suprime a assimetria de informação e o risco nas transações imobiliárias, ou seja, a formação de preços dos imóveis se torna justa; 3) evita a grilagem; 4) aplica a justiça fiscal, uma vez que a administração tributária tem conhecimento dos imóveis tributáveis, bem como da base impositiva aplicável sobre o contribuinte; e 5) torna-se um vetor adequado para as políticas fundiárias, agrícola, urbanística, dentre outras.

Passando da ótica jurídica para a teoria econômica da propriedade, descreve com autoridade Richard Posner sobre a correlação do direito à propriedade e suas consequências econômicas, ao analisar os sistemas de propriedade dos índios norte-americanos. No “andar”

¹¹ Referindo-se ao dito popular “o cachimbo que faz entortar a boca”, a prática registral ainda fez manter a exigência dessas certidões, não obstante o aludido dispositivo determinar que “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”, dados como a averbação da existência de execuções e das respectivas ações reipersecutórias.

da evolução da complexidade econômica e social, os sistemas de garantia jurídica em relação às transações imobiliárias foram se complexificando, incluindo até os registros imobiliários.¹²

Observa-se, portanto, que, quanto mais complexa a estrutura social e econômica, maior é a exigência no sentido de que o sistema jurídico desenvolva sistemas cadastrais e de registro da propriedade dinâmicos, precisos e seguros às transações, a fim de evitar custos decorrentes dos litígios sobre quem seria o efetivo titular da propriedade. Em termos econômicos, seria eliminar os *sunk costs* gerados por assimetria de informações e formação errônea dos preços dos imóveis, em decorrência do risco moral.

A situação de cadastramento de imóveis se tornou dificultada em razão do modo de ocupação da propriedade ocorrido no período do Brasil Colônia, e a tentativa de solucionar esse problema no período do Império, com o advento da Lei n. 601/1850. Conforme descreveu Ruy Cirne Lima, em seu livro “A Pequena História Territorial do Brasil – Sesmarias e Terras devolutas”, somente após a Lei n. 840, de 1855, houve a revalidação de sesmarias e legitimações de posses, excluídas as concessões novas, sujeitas então à escritura pública de compra e venda, sendo que o título de terras se confunde com a concessão e, portanto, podiam ser tomados como sinônimos.¹³

Foi objeto de discussão na Comissão de Juristas da Desburocratização (CJD) sobre a criação do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER). Proposto pela Receita Federal do Brasil à CJD, seria composto de um banco de dados integrado e multifuncional, contando com dados fiscais, cadastrais georreferenciados. Embora propalado como solução aos problemas estruturais mencionados, existem defeitos no atual projeto, cujo andamento o autor acompanha desde o ano de 2015, período em que se iniciou esta pesquisa, até os dias de hoje, sendo que houve uma grande evolução no projeto, em pleno desenvolvimento pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, em conjunto com vários órgãos, como a SPU e INCRA, além da sociedade civil organizada, representada pelo IRIB e ANOREG-BR (Associação de Notários e Registradores do Brasil). Ressalta-se que o projeto está sobrestado em decorrência de exigência do IRIB para que a dinâmica do sistema fique em consonância com o ONR- Operador Nacional do Registro.

A publicidade proporcionada pelos ofícios de registro de imóveis, por sua vez, revela-se insuficiente para as necessidades do mercado, bem como as dos órgãos públicos. Nosso

¹² POSNER, Richard E. **A economia da justiça**. Tradução de Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 211 a 213.

¹³ LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990, p. 101-103.

sistema consiste em registro de direitos, ao contrário do registro de contratos (*registry of deeds*). Isso implica uma qualificação registral, o que impede litígios posteriores. Por outro lado, a publicidade ainda se torna passiva, considerando o fato de que o usuário do serviço ainda necessita de expedientes como a busca e a certidão.

O advento da Lei n. 11.977/2009 instituiu o registro eletrônico, o qual implicou a necessidade de grandes transformações nos escritórios de registros de imóveis. Por sua vez, a obrigatoriedade da modernização é *conditio sine qua non* para a devida implementação de um sistema cadastral único e multifuncional, que poderia ser o SINTER (cujos defeitos e qualidades serão demonstrados doravante)

Vale lembrar das inúmeras serventias nos diversos rincões do país que sequer faziam uso do *Personal Computer* (PC), pois ainda imperava a utilização do famigerado “livrão”, inovação tecnológica de Gutemberg. Portanto, essa inovação insere muitos oficiais de registro de imóveis no século XXI, sendo que a qualificação registral ainda resta ao oficial, o que se manterá até eventual iniciativa do legislador em adotar um sistema de registro de contratos, o que dispensaria a necessidade de qualificação do negócio jurídico por parte do registrador, realizando a *capitis diminutio* deste para um mero homologador de negócios jurídicos ou mero carimbador.¹⁴

¹⁴ RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Registros públicos e bancos de dados funcionais**: vantagens e desvantagens de integração da formalização contratual e administrativa. Disponível em: <<http://cartorios.org/2015/12/15/registro-publicos-e-bancos-de-dados-multifuncionais/>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

2. PROPRIEDADE, REGISTROS PÚBLICOS E CADASTRO TERRITORIAL NO BRASIL: A EVOLUÇÃO

2.1 Evolução da Propriedade Rural no Brasil

Um breve cotejo entre as Constituições do Brasil desde a Independência permite constatar que a propriedade sempre foi bem jurídico tutelado pelo ordenamento jurídico brasileiro; as peculiaridades entre uma Constituição e outra decorreram principalmente do momento histórico e das situações econômicas vivenciadas.

Observa-se que a nação brasileira viveu sob uma organização de sociedade estamental até 1888. Com a efetiva abolição da escravatura, o país se inseriu na dinâmica capitalista, a qual permitiu um desenvolvimento econômico e social. Lembrando que, segundo Faoro, no caso do Brasil, o eterno conflito dialético não ocorreu entre classes, ao contrário da Teoria Marxista, mas sim entre o estamento burocrático e o restante da população.

De fato, a propriedade imobiliária rural só passou a ter importância em seu sentido econômico após 1850, em que fora promulgada a lei de terras, que será explicada mais adiante em cotejo com as leis hipotecárias no período do Império e do início da República. Nesses 350 anos entre o Descobrimento e a sanção da aludida lei, a fruição dos bens era de externalidade pública (porque os custos de individualização eram altos),¹⁵ sendo que o uso de mão de obra era intensivo, por ausência de tecnologias. Vários fatores pós-1822 conferiram valor à terra, pela teoria da escassez: 1) a proibição de cessão de terras por sesmaria em 1822, fator que criou um período de insegurança jurídica; 2) leis hipotecárias, as quais franquearam aos produtores rurais à época acesso ao crédito, sob a garantia real; 3) leis antiescravagistas, como a de proibição ao contrabando de escravos e a do ventre livre, que reduziram o trânsito do tráfico de pessoas à época, com a conseqüente redução da especulação; 4) imigração massiva de europeus, a qual aumentou a demanda por terras no Brasil. Com isso, os custos de transação e individualização da terra se tornaram menores que os próprios custos da terra em si (teoria de Coase).¹⁶

Por outro lado, pode-se concluir, da mesma forma, que todas as Constituições, até mesmo a menos liberal (a de 1937, conhecida como “polaca”, por ser inspirada nos éditos do

¹⁵ Sugere-se a leitura do livro de R. Cooter e T. Ulen, op. cit., p. 158, para a compreensão da diferença entre bens públicos e privados quanto à fruição.

¹⁶ Sobre a teoria deste economista laureado com o prêmio Nobel, recomenda-se a leitura da obra de R. Cooter e T. Ulen, op. cit., p. 99.

Ditador Polonês Pilsudski), respeitaram o direito à propriedade. É importante ressaltar o zelo que foi conferido a esse direito na Constituição Imperial de 1824, principalmente no que tange à limitação do poder público na propriedade (tendo em conta, mormente, o fato da deliberada expropriação de casas ocorrida na chegada da Corte Imperial portuguesa em 1808, que apôs em várias residências a sigla PR–Propriedade Regente ou “Ponha-se na Rua”), bem como a proteção às patentes e à propriedade intelectual, o que fora praticamente mimetizado na Constituição Republicana de 1891, que determinava ser garantida a propriedade em sua plenitude, ressalvado o direito da administração pública de desapropriação. A função social da propriedade só fora reconhecida no texto constitucional a partir da Constituição de 1934, a qual foi inspirada no texto das Constituições mexicana de 1917 e de Weimar de 1919.

Manoel Valente Figueiredo Neto faz um irrepreensível cotejo da história das Constituições, sob o enfoque da proteção do direito à propriedade, ressaltando que o referido direito sempre fora resguardado em todos os textos constitucionais (desde 1824), passando pela função social da propriedade como condicionante ao exercício desta na Constituição de 1988:

(...) A defesa da propriedade representou uma das grandes bandeiras de luta das revoluções liberais, com o objetivo de romper com os privilégios da nobreza e garantir a igualdade de todos perante a lei, sem distinções de qualquer natureza. A consolidação do direito de propriedade como direito fundamental concebe-se como o ápice da afirmação da dignidade humana e da garantia do livre desenvolvimento do indivíduo. A dimensão positiva do direito fundamental à propriedade pressupõe uma síntese dialética entre a norma e a realidade para ampliar o horizonte jurídico, conferindo a este último a possibilidade de ponderar, para garantir uma atuação adequada ao Estado Democrático de Direito.¹⁷

É inegável que as Constituições tiveram a intenção de acompanhar as evoluções econômicas e sociais ocorridas no século XIX até o século XX, principalmente na configuração da ocupação territorial decorrente do êxodo rural, na modificação da economia predominantemente agrícola com a pujante industrialização do século XX, e com a política de substituição de importações ocorridas no pós-Segunda Guerra Mundial, bem como as políticas Keynesianistas, adotadas desde o advento do “Estado Novo”, de Vargas, até a “Década perdida de 1980”, em que o Estado não tinha mais possibilidade de atuar de forma direta na economia com a intensidade de outrora. Independentemente da política econômica

¹⁷ FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. **A propriedade privada imóvel no século XXI**. Curitiba: CRV, 2016, 161-166.

ou de diretrizes sociais, sempre foi respeitado o direito à propriedade em nossas normas constitucionais.

Rui Cirne Lima, em seu opúsculo “Pequena História Territorial do Brasil: Sesmarias e Terras Devolutas”, demonstra o início do Instituto das Sesmarias no Brasil,¹⁸ no qual ressalta a existência de um “transplante” do regime de sesmarias para as terras do Brasil por meio das ordenações Manuelinas, a qual consiste em uma modificação pequena do texto das ordenações Filipinas,¹⁹ ou seja, a formatação do instituto que já estava ultrapassado no próprio país de origem, Portugal.

Raymundo Faoro, em sua obra “Os donos do Poder”, faz um apontamento, classificando o regime sesmarial de alocação fundiária em terras brasileiras como análogo ao sistema feudal europeu, denominando-o “o feudalismo brasileiro”, “embora o feudalismo puro não tivesse existido em Portugal, como pretende A. Herculano; embora as leis do reino bafejadas pelo hábito imperialista do direito romano trouxessem expressas nas suas letras a condenação dos privilégios feudais”.

Afirma Faoro:

A característica jurídica do primitivo sistema colonial brasileiro decorre, portanto, da sua própria natureza de instituição anacrônica, imperfeita e artificialmente implantada em terras do novo mundo. (...) Os direitos dos colonos livres e os dolorosos deveres dos trabalhadores escravos codificavam-se na vontade e nos atos do donatário — chefe militar e chefe industrial, senhor das terras e da justiça, distribuidor de sesmarias e de penas, fabricante de vilas e empresário de guerras indianóforas. (...) Acima dos capitães-governadores estava, de certo, o rei, naqueles poderes de que não havia feito cessão e outorga, e estavam as Ordenações e leis gerais do reino naquilo que não tinha sido objeto de determinações especiais nas cartas de doação e foral. Mas ficou visto e constatado que estas cartas deixavam quase completa soberania política aos donatários, nas respectivas circunscrições enfeudadas. (...) Assim, embora em geral nos domínios do direito privado, a legislação da metrópole fosse a reguladora das relações entre os diversos elementos constitutivos das colônias, na esfera do direito público a situação era outra: aí o poder onímodo, excepcional, dos governadores proprietários abria brechas no edifício legislativo da mãe pátria.²⁰

¹⁸ SERRA, Carlos Alberto Teixeira. **Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil**. Disponível em: <<http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/alceu-n7-serra.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2017.

¹⁹ LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990, p. 15.

²⁰ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro**. 3. ed. cap. IV, item 6. São Paulo: Globo, 2001.

A propriedade passou a ser resguardada e, conseqüentemente, com base no ordenamento instituído com a Constituição Imperial de 1824, fulcrada em princípios liberais, o que foi esteio para a edição da seguinte legislação:

- a) A Lei Orçamentária n. 317, de 21 de outubro de 1843, regulamentada pelo Decreto n. 482, de 14 de novembro de 1846, que criou o primeiro registro geral de hipotecas, embora imperfeito, pois continuaram a subsistir as hipotecas gerais, incompatíveis com um sistema regular de publicidade. Essa lei teve por fim resguardar o crédito e não o domínio privado, tendo em vista que a terra seria a base para a segurança dos credores; b) a lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, primeira lei de terras, que veio a dar um grande passo, discriminando os bens do domínio público dos do particular (art. 3º, § 2º), criando o registro paroquial das terras possuídas no Império, que visava inventariar as posses existentes em todas as províncias brasileiras. Os proprietários rurais, sob severas penas, eram obrigados a registrar suas terras. Com isso, já no início do Século XX, havia um cadastro rural parcial, da competência do Ministério da Agricultura, por abranger apenas imóveis rurais dos proprietários que solicitassem benefícios legais. Assim, até a promulgação do Estatuto da Terra Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, art. 46, regulamentada pelo Decreto n. 55.891, de 31 de março de 1965), o Governo Federal não havia cuidado da organização atualizada de um cadastro de imóveis rurais. E a Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, regulamentada pelo Decreto n. 72.106, de 18 de abril de 1973, veio criar o sistema nacional de cadastro rural.

Costa Porto observa que, entre 1822 e 1850, o quadro fundiário brasileiro apresentava quatro situações:

- a) Terras não distribuídas, ou que, concedidas a terceiros, haviam voltado ao Estado- chamadas, genericamente, devolutas, com visível impropriedade, pois devoluto, a rigor, se devia considerar o solo que, dado a particulares, fora devolvido ao poder público, tornando ao senhor primitivo;
- b) Terras dadas regularmente de sesmaria, e cujos beneficiários, tendo satisfeito todas as condições e exigências legais, lhe haviam adquirido o domínio pleno, assegurado pela norma do art. 179, XXII, da Constituição de 25 de março de 1824;
- c) Terras dadas de sesmaria, cujos titulares não haviam atendido às exigências da lei, perdendo assim o direito à data, figurando como ‘sesmeiros não legítimos’
- d) Áreas simplesmente ocupadas por pessoas sem nenhum título, situação de fato, a rigor intrusos, apenas amparados pelo princípio romano do *melhor est conditio possidentis*.²¹

Ressalta-se que, com a Declaração da Independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822, tornou-se incompatível a lógica de doação sesmarial, sendo que a Própria Resolução n. 76 já determinou a suspensão da concessão de sesmarias até a convocação da Assembleia Constituinte, e a própria Constituição de 1824 manteve o sistema. No entanto, após esse fato,

²¹ DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de registros de imóveis**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 53.

houve o período das “posses” ou da “clandestinidade”, que se findou com a Lei de Terras, de 1850, com os seguintes comandos legais: 1) definiu como devolutas as terras concedidas a título de sesmarias; 2) “devolveu”-lhes o caráter de públicas, retornando ao domínio da Coroa as sesmarias não revalidadas; e 3) reconheceu em certos casos os direitos de posse, nos termos da Lei n. 601/1850.

Por outro lado, existem três sérios problemas que provocam perturbações tanto na comunidade científico-jurídica quanto na sociedade brasileira. Qual a razão da existência de tantas terras devolutas não identificadas e ainda ocultadas pela ausência de registro ou pela inveracidade deste? Qual a causa para que as cadeias registrais não retrocedam até a origem, tornando o princípio registral da continuidade falacioso, bem como não indiquem a causa da constituição do domínio particular sobre a terra? Ao contrário da Alemanha, qual a razão de ser de um registro imobiliário que muitas vezes não expressa veracidade sobre o domínio privado da terra? Observa-se que a Lei de Terras (Lei n. 601/1850) bem como o seu regulamento, aliados à falta de vontade política e aos poucos recursos da sociedade brasileira à época, tornou-se por se instituir como “lei que não pega”.

Necessário frisar que a apropriação da terra, até período relativamente próximo, era de baixo valor econômico, principalmente pela necessidade de intensa mão de obra e pela ausência de tecnologias que pudessem potencializar a exploração econômica desse fator de produção essencial. Portugal, que colonizou o Brasil até 1822, dirigia a feitoria das novas terras conquistadas como se essas pertencessem de fato e direito à Coroa portuguesa. A colonização foi uma antítese à propriedade privada, visto que, de um lado, os índios tentavam defender suas terras como um bem coletivo da tribo e, por outro, os conquistadores portugueses procuravam ocupá-las em nome da Coroa. Portanto, durante a fase inicial, não haveria de se falar de propriedade privada da terra.

No entanto, considerando a distância entre a metrópole e a Colônia, a Coroa Portuguesa era incapaz de explorar, de forma direta, as dimensões continentais das suas terras conquistadas no novo mundo, outorgando o direito de explorá-las por meio do instituto das sesmarias. Observa-se, no entanto, que o instituto sofrera deturpações, tendo sofrido profundas alterações mesmo antes da “descoberta” do Brasil por Portugal.

Por outro lado, terras outrora nunca exploradas eram defesas de apropriação por quaisquer pessoas que não fossem os sesmeiros, por determinação das Ordenações Manuelinas de 1521, a qual fora reiterada pelas Ordenações Filipinas de 1603. Reside, portanto, aí a consagração da inusucapibilidade sobre as terras conquistadas, por possuírem

natureza pública, e as terras que outrora dadas em sesmarias se tornaram devolutas (Lei n. 601/1850), por sofrerem comisso pelo Estado. Aponta-se que o instituto tem origem no século XIII em Portugal, para ocupar os territórios após a peste negra e a consolidação do novel Estado-Nação, bem como ser um instituto necessário para a produção agrícola. Ressalta-se ainda que as próprias cartas de sesmarias previam a reversibilidade das terras outorgadas em decorrência de improdutividade, sendo que houve grande dificuldade de fiscalização pela Coroa Portuguesa diante desta situação.

Houve também discussões sobre a natureza jurídica das sesmarias, se mera concessão administrativa ou natureza enfiteútica, ou a tradicional propriedade nos moldes dos institutos romanos. De fato, Laura Beck Varela reputa que é uma forma de propriedade essencialmente condicionada ao cultivo, ou seja, não absoluta, pois haveria o dever de cultivar ou tornar útil a extensão de terra. O reconhecimento formal, pelo Estado, da propriedade privada das terras dadas em sesmarias teve uma lacuna gravíssima entre 1822, ano em que foi vetada a concessão de novas sesmarias, uma vez que o sistema estava defasado, tendo em vista a multiplicidade de posses, sendo que judicialmente esta prevalecia sobre a própria carta sesmarial.

A Constituição de 1824 manteve a proibição, mas sem regulamentar o direito de propriedade, embora previsto, tampouco o processo de “privatização” das terras do império, sendo que os Estados Unidos da América já estavam sofrendo um processo de distribuição fundiária com o Homestead Act, com o conseqüente cadastramento das terras públicas.

Não por outro motivo o período compreendido entre 1822 a 1850 ficou conhecido como o período das posses ou extralegal, tendo em vista a inércia legislativa sobre o tema e o fato de não que era passível a usucapião sobre tais terras, uma vez que o instituto das sesmarias não fora revogado. Evitando o conflito com as situações consolidadas, a Lei de Terras, de 1850, foi a possibilidade de reconhecimento jurídico de grande parte das terras, as quais já estavam sendo cultivadas e habitadas por particulares.

A feição de propriedade como conhecemos nos dias de hoje fora reconhecida por meio do mercantilismo, ou seja, até florescer a Idade Moderna. Nesta época, a civilização cristã entendia a propriedade como uma utilidade ou uma necessidade que deve ser servil ao homem. A partir das ideias iluministas, como a de John Locke,²² ou seja, após a Proclamação

²² ALVES, Marco Antônio. **O direito de apropriação privada em Locke**: um pensamento de transição. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/controversia/article/view/5212/2473>> Acesso em: 10 jun. 2017.

da Independência e a criação do Império do Brasil,²³ quando houve a ascensão do ideal iluminista e liberal e, portanto, a defesa da propriedade se tornou importante para o novel estado brasileiro independente da metrópole, ao contrário do pensamento mercantilista que imperava, as sesmarias encontraram seu fim pela incompatibilidade com o pensamento vigente à época.

O período das “posses” ou extralegal teve efeitos bastante deletérios para os efetivos possuidores de terras, uma vez que não era possível adquirir o direito de propriedade e conseqüentemente não era possível realizar a comercialização da gleba de forma regular, bem como era dificultado o oferecimento de direitos reais de garantia (hipoteca, anticrese e penhor) sobre a terra. Sequer os titulares de sesmarias possuíam um domínio absoluto sobre a terra, porque estavam condicionados à continuidade do cultivo. Havia, portanto, pouca efetividade do direito à propriedade na primeira metade do século XIX. Houve uma tentativa de reverter esse quadro caótico com a edição da Lei n. 601, de 1850, por meio da qual se tentou a legitimação ou a regularização da situação fática consolidada.

A partir da leitura da respectiva legislação, pode-se inferir que o legislador optou pela presunção de domínio da coroa; outrossim, observou-se a revalidação ou o reconhecimento das terras doadas em sesmaria até 1822, passando pelo respectivo crivo do processo judicial, de acordo com o disposto no Decreto n. 1.318, de 1854.²⁴ No final, não houve muitos processos de revalidação em razão de vários motivos, tais como: 1) ausência de juízes nas comarcas longínquas; 2) ausência de recursos financeiros; 3) desinteresse da elite dominante da época, que poderia assegurar suas posses por meio de poder político e até da *vis compulsiva*, aos moldes do bem conhecido “coronelismo”; na verdade, a ausência de medição oficial poderia estender sua posse, chancelada posteriormente por meio de inventário judicial; e 4) a estrutura administrativa na época não era habilitada a impor as penas de comisso aos posseiros e aos fidalgos beneficiários de cartas sesmariais não outorgadas.

²³ Constituição do Império, art. 179, XXII - E' garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

²⁴ Observa-se o complexo e tortuoso processo previsto no Decreto Imperial n. 1.318, de 1854, para a revalidação da sesmaria, nos art. 22 a 58.

Cláudio Grande Júnior, professor da Universidade Federal de Goiás, demonstra a situação no Estado de Goiás, o qual serve de exemplo prático em razão de sua extensão territorial:

Hoje, pelo menos no Estado de Goiás, não é fácil conferir se um título atual de propriedade sucede de uma sesmaria devidamente demarcada, medida, confirmada e em cultivo na década de 1850, quando foram aplicadas as disposições concernentes da Lei de Terras do Império e de seu Regulamento. Nos arquivos do Estado há apenas as cartas de concessão das sesmarias. O ideal seria o Império ter emitido títulos de propriedade em substituição a toda essa documentação esparsa, comprovadora de que a sesmaria fora demarcada, confirmada e não se encontrava em comisso por falta de cultivo.²⁵

Ao analisar as transcrições mais antigas nos livros de Registro de Imóveis da Comarca de Silvânia-GO, observa-se que o título aquisitivo, em todos os casos, era oriundo de inventário (ou seja, a transcrição mais antiga, sendo o Procedimento Torrens pouco utilizado na serventia em que o autor exerce a delegação). Na verdade, a sentença de inventário do “desbravador e primeiro possuidor” tornava-se o efetivo título legítimo de aquisição de domínio, independentemente do fato de que a Lei de Terras, de 1850, ratificava as situações. Isto é, 67 anos depois da promulgação da legislação imperial, somente com o Código Civil de 1916, houve a transcrição dessas sentenças no livro adequado. Após o falecimento do “desbravador” e a formalização na sentença de inventário, ocorria a aquisição de posse pelos herdeiros.

Por outro lado, observa-se que o Decreto n. 1.318, de 1854, foi o marco inicial de demarcação das terras públicas situadas em *terra brasilis*, com a criação da Repartição Geral de Terras Públicas, com as seguintes atribuições de: “1) Dirigir a medição, divisão, descrição das terras devolutas e prover sobre a sua conservação; 2) Organizar o Regulamento especial para as medições, no qual indique o modo prático de proceder a elas e as informações que devem conter os memoriais de que trata o Art. 16 deste Regulamento; 3) Propor ao Governo as terras devolutas, que deverem ser reservadas: 1º para a colonização dos indígenas; 2º para a fundação de Povoações, abertura de estradas, quaisquer outras servidões e assento de Estabelecimentos Públicos; 4) Fornecer ao Ministro da Marinha todas as informações, que tiver acerca das terras devolutas, que em razão de sua situação, e abundância de madeiras próprias para a construção naval, convenha reservar para o referido fim; 5) Propor a porção de

²⁵ Idem, ibidem

terras medidas, que anualmente deverem ser vendidas; 6) Fiscalizar a distribuição das terras devolutas e a regularidade das operações da venda; 7) Promover a colonização nacional e estrangeira; 8) Promover o registro das terras possuídas; 9) Propor ao Governo a fórmula, que devem ter os títulos de revalidação e de legitimação de terras; 10) Organizar e submeter à aprovação do Governo o Regulamento, que deve reger a sua Secretaria e as de seus Delegados nas Províncias; 11) Propor finalmente todas as medidas que a experiência for demonstrando convenientes para o bom desempenho de suas atribuições e melhor execução da Lei N. 601 de 18 de Setembro de 1.850, e deste Regulamento”.

Por outro lado, instituiu o Decreto o registro paroquial em razão da difusão da Igreja Católica e o vínculo do Império brasileiro com a Igreja de Roma, mostrando a ausência de obrigatoriedade do respectivo registro, bem como falhas técnicas tanto na lei que instituía a dinâmica registral quanto na qualificação dos próprios operadores (os vigários). Em muitos casos, não houve o transporte dos respectivos assentos para a competente serventia registral imobiliária (a propósito, o registro de imóveis com as feições que conhecemos hoje só passou a ser configurado com o Código Civil de 1916). Outrossim, muitos dos livros de registro paroquial foram ainda transportados para as arquidioceses das capitais (como foi o caso de Goiás, com a criação da nova Capital Goiânia) ou, em muitos casos, para as Procuradorias Estaduais.

Em razão da falta de confiabilidade no registro paroquial, os tribunais superiores acabaram por não chancelar os títulos de propriedade lá transcritos.²⁶ O agravante é que as

²⁶ RECURSO ESPECIAL. DIREITO DAS COISAS. AÇÃO DECLARATÓRIA DE DOMÍNIO PLENO. ILHA COSTEIRA. NÃO-DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS CONDIÇÕES IMPOSTAS PELA LEI N. 601 DE 1850 (LEI DE TERRAS). SÚMULA 07/STJ.

REGISTRO PAROQUIAL. DOCUMENTO IMPRESTÁVEL À COMPROVAÇÃO DE PROPRIEDADE. JUNTADA DE "DOCUMENTO NOVO" EM SEDE DE RECURSO ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

1. A análise de prova, antiga ou superveniente, é vedada em sede de recurso especial, nos termos da Súmula n. 07.

2. Em sede de recurso especial, não cabe a esta Corte Superior, uniformizadora do direito infraconstitucional que é, analisar supostas violações a artigos da Constituição Federal. Ademais, o próprio acórdão recorrido consigna explicitamente não vislumbrar, no caso, óbice constitucional à pretensão do autor.

3. A origem da propriedade particular no Brasil ora advém das doações de sesmarias, ora é proveniente de ocupações primárias. Ambas, para se transformarem em domínio pleno, deveriam passar pelo crivo da "revalidação" ou, quanto às "posses de fato", da "legitimação", procedimentos previstos, respectivamente, nos arts. 4º e 5º da Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras).

4. A legitimação da posse, para caracterização do domínio pleno, cujo procedimento foi regulamentado pelo Decreto n. 1.318 de 30 Janeiro de 1854, requeria como condições, além da medição a que faz referência o art. 7º da Lei n. 601/1850, o cultivo ou princípio de cultivo da terra, a moradia habitual do respectivo posseiro, bem como as demais condições explicitadas no art. 5º, *caput* e parágrafos, do Diploma em análise. Assim, a controvérsia não se limita simplesmente em saber se a medição das terras (art. 7º) poderia ser dispensada na hipótese. Em realidade, para que a posse mansa e pacífica fosse legitimada, nos termos do art. 5º da Lei de

terras que se tornaram em comisso *ex lege*, pela Lei n. 601/1850, foram retornadas ao domínio da Coroa ou do Governo Central. A prescrição aquisitiva não atingia as terras devolutas, por força do art. 1º da lei de terras imperiais. Daí que surge a tradição jurídica de que os bens públicos (incluindo as terras devolutas) não podiam ser obtidos por meio da usucapião. Por sua vez, ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal, ao interpretar o Decreto n. 19.924, de 1931, e o Decreto n. 22.785, de 1933, firmou, em sua Súmula de jurisprudência, o enunciado n. 340, que conferiu a interpretação aos artigos 66 e 67 do Código Civil de 1916, segundo a qual, a partir da vigência deste Código não seria cabível a aquisição de bem público pela prescrição aquisitiva, ou seja, a partir de 1917 (início da vigência) não haveria posse *ad usucapionem* a ser reconhecida sobre bem do domínio do Estado – logo, antes do Código Civil de 1916, seria admissível, considerando o prazo de 40 anos do respectivo prazo prescricional (prazo esse anterior ao do Código Civil).²⁷ No entanto, há posição em contrário, capitaneada por Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, no sentido de que as terras públicas, inclusive as devolutas, poderiam ter destinação compatível com a política agrícola e com o plano nacional da “reforma agrária”.²⁸

Terras, também era necessário o preenchimento das demais condições a que faz referência a Lei, e cuja comprovação não pode ser realizada na instância especial, por força do que dispõe a Súmula 07/STJ.

5. Ademais, mostra-se desarrazoada a interpretação que relativiza, 159 (cento e cinquenta e nove) anos depois, literal disposição da Lei de Terras (Lei n. 601 de 1850), a qual visava, expressamente, estabilizar as relações fundiárias existentes no Brasil, concedendo ao Estado a perseguida certeza jurídica em relação a terras, quer pertencentes a ele, quer pertencentes a particulares.

6. Não há direito de propriedade decorrente do Registro Paroquial.

Com efeito, nos termos do art. 94 do Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854, as declarações dos possuidores ou sesmeiros feitas ao Pároco não lhes conferiam nenhum direito. Por outro lado, sendo vedado ao possuidor ou sesmeiro hipotecar ou alienar o terreno antes de tirar título passado na respectiva Representação Provincial, infere-se que o direito de propriedade das glebas somente se aperfeiçoava com o registro do dito título, sendo irrelevante o cadastro realizado perante o Vigário Paroquial.

7. Recurso especial não conhecido.

(REsp 389.372/SC, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 04/06/2009, DJe 15/06/2009)

²⁷ Agravo regimental em agravo de instrumento. 2. Usucapião. Bem público. O Tribunal de origem consignou que os requisitos para aquisição do domínio foram reunidos antes da edição do Código Civil de 1916 e da posterior vedação constitucional. Conclusão insuscetível de reexame por força da Súmula 279. Necessidade de interpretação da legislação infraconstitucional. Impossibilidade na via extraordinária. Precedente. 5. Questão fora do âmbito de incidência dos preceitos dos artigos 183, § 3º, e 191, parágrafo único, da Constituição Federal. Deficiência do fundamento recursal. Incidência da Súmula 284. 6. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 7. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 606103 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 27/08/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-178 DIVULG 10-09-2013 PUBLIC 11-09-2013)

²⁸ Segundo o § 3º do art. 183 da Constituição, “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião”. A princípio, da leitura do parágrafo em análise, poder-se-ia facilmente concluir que somente os imóveis urbanos particulares poderiam ser objeto de usucapião especial urbano. A matéria é controvertida, porém. Tupinambá Miguel Castro do Nascimento, em face da expressão “terras públicas e devolutas”, contida no art. 188 da Constituição, tira daí a conclusão de que o preceito teria o objetivo de distinguir as primeiras das segundas, criando um terceiro tipo de terras, as não públicas. E as terras devolutas estariam aí incluídas. Por isso, ele sustenta que as terras devolutas podem ser usucapidas. Celso Ribeiro Bastos sustenta que essa distinção entre terras públicas e terras devolutas já era defendida por autores de grande importância do nosso Direito público.

A história da formação territorial do Brasil encontrou diversos conflitos pela terra, causando centenas ou até milhares de mortes e prejuízos incomensuráveis, sendo que a (má) formação do perfil da propriedade agrária no nosso país gerou fenômenos político-sociológicos como o coronelismo²⁹ e o latifúndio, em que grandes produtores rurais, em decorrência do seu poder econômico, detinham o poder político, bem como “cooptavam” as instituições, como ocorreu na alternância presidencial ordenada pela oligarquia cafeeira na primeira república (1889-1930), fenômeno denominado “República do Café-com-leite”.

Atenta aos conflitos sociais, foi promulgada, em 1964, a Lei n. 4.504, o denominado Estatuto da Terra, legislação que intencionava harmonizar a situação do campo, permeada por conflitos e insegurança jurídica, bem como “democratizar” a colonização com o consequente desenfreamento do “êxodo rural”. O inovador diploma legislativo definiu que o imóvel rural está em consonância com o exercício da função social quando: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

Ressalta-se também que nesse Estatuto houve o reconhecimento da importância de um cadastro territorial e multifinalitário para uma exitosa política fundiária, conforme se depreende da leitura do art. 46 da Lei n. 4.504, ao determinar que o então IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) promovesse as iniciativas necessárias para a elaboração do cadastro de imóveis rurais no país.

Por isso, para o autor, o art. 188 faz referência no mesmo preceito às terras públicas e às terras devolutas para deixar claro que acolheu a distinção realizada pela doutrina. Segundo esse raciocínio, se as terras devolutas fossem públicas, não haveria necessidade de sua referência. Diante disso, conclui Celso Ribeiro Bastos que, apesar de um imóvel ser público por compor o domínio de uma pessoa de direito público, ele pode ser dominical do ponto de vista da sua destinação ou utilização, sendo esses imóveis usucapíveis. José Carlos de Moraes Salles, porém, discorda desse entendimento. Para José Carlos de Moraes Salles, com apoio em Hely Lopes Meirelles, terras devolutas são todas aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos. São bens públicos patrimoniais ainda não utilizados pelos respectivos proprietários. Sustenta Moraes Salles que esse entendimento encontra apoio na própria legislação, que ora se refere às “terras públicas devolutas” (Decreto-Lei 2.375, de 24.11.1987, art. 1.º), ora alude às “terras públicas não-devolutas” (Decreto 87.040, de 17.03.1982, revogado, porém pelo Decreto 11, de 18.01.1991) e, formalmente, menciona “terras públicas, ainda que devolutas” (art. 1.º do Decreto 96.084, de 23.05.1988). Conclui Moraes Salles, então que as terras devolutas não podem ser objeto de usucapião. Além disso, procurando buscar uma explicação para a dicotomia adotada pelo legislador constituinte no art. 188, sustenta que o legislador constituinte quis deixar claro que as terras públicas, inclusive as terras públicas devolutas, poderiam ter destinação compatível com a política agrícola e com o plano nacional da reforma agrária. ROMAGNA, André Rolim. **Aspectos do usucapião especial urbano**. Disponível em: <acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/38002/m006.pdf?sequence=1>. Acesso em: 2 dez. 2018.

²⁹ Vitor Nunes Leal, com Maestria, define o que seria o “Coronelismo”, em seu “Coronelismo, Enxada e Voto”.

O Cadastro só foi implementado com a Lei n. 5.868/1972, por meio da qual houve uma tentativa de cadastro rural multifinalitário (ao menos na sua compleição); no entanto o principal problema foi a falta de interligação com o sistema registral imobiliário, o que só veio a ocorrer com a Lei n. 10.267/2001.

2.2 Evolução do Cadastro e Registro da Propriedade Imobiliária Rural no Brasil

Afrânio de Carvalho descreve a evolução da propriedade no Brasil em cotejo com o sistema registral imobiliário, analisando os vícios e opções legislativas que ensejaram diversas consequências na dinâmica da regulação do respectivo direito à propriedade, até o advento do Código Civil de 1916. Assim destaca:

Registro de Imóveis só poderia aparecer no Brasil quando o território se encontrasse povoado a tal ponto que começasse a ganhar interesse o conhecimento da extensão de cada gleba particular, bem como a certeza da sua propriedade, a fim de protegê-la contra eventual usurpação e utilizá-la ainda como base natural de crédito. Esse ponto somente veio a ser atingido muitos anos depois de ter o País se tornado independente.

Da análise da evolução da proteção da propriedade apresentada pelo autor, constata-se que o marco regulatório do registro imobiliário no intuito de proteger a propriedade veio paulatinamente de acordo com a evolução da sociedade brasileira e a constante transformação de seu território.

Dessa afirmativa pode-se inferir que houve o desinteresse por um Sistema de Registro de Imóveis devidamente estruturado, em decorrência do Estado colonizador (Coroa Portuguesa e depois o Império brasileiro, que se sucedeu após 7 de setembro de 1822) ser presumido titular originário da posse em *terra brasilis*. O paulatino avanço do domínio privado sobre o público consolidou o registro imobiliário, mormente com o Decreto n. 1.318/1854, que instituiu um adequado registro hipotecário (ou pelo menos fez a tentativa), sendo que esse germen para o registro não logrou sucesso em decorrência da publicidade,

constitutividade e especialidade. A verdadeira evolução entre a série de diplomas legais fora o Código Civil de 1916, que conferiu à transcrição prova ou presunção de domínio.³⁰

Observa-se que, do sistema de tradição ou *mancipatio* para o sistema de transmissão por inscrição (hipotecas) ou transcrição (alienação), inaugurado pela Lei n. 1.237, de 1864, que instituiu o registro geral de imóveis, passaram-se mais de 300 anos, sendo que, a partir dessa lei, houve uma grande evolução, principalmente com os Decretos n. 169-A e n. 451- B, que revogaram a lei imperial – um unificou o sistema de registros públicos e outro instituiu o sistema *Torrens* no Brasil (observa-se que esta foi a primeira legislação a referir o sistema de matrícula no Brasil, sendo que somente em 1973 teve seu retorno ao ordenamento jurídico pátrio).

O Código Civil de 1916, por sua vez, manteve o sistema de transcrição, o qual foi regulamentado pelo Decreto n. 18.542/1928, revogado pelo Decreto n. 4.857, de 1939. Manteve-se o sistema de transcrição até 1973, com o advento da Lei n. 6.015/1973, que instituiu o sistema de fôlio real ou matrícula, o qual certamente facilitou o serviço à época ao facultar aos registradores a utilizarem o sistema de fichas ou folhas soltas, o que permitiu o manuseio por meio de máquinas de escrever, ou com o advento da informática, por meio eletrônico ao invés do famigerado livrão.

É tautológico dizer que um registro de imóveis forte é essencial para a economia, uma vez que é o fiel depositário da segurança jurídica nas transações imobiliárias, sendo que a fé pública da qual é investido o registrador *ex lege* confere tranquilidade aos alienantes, adquirentes e eventuais credores por garantia real.

Alegoria feita por Robert S. Cooter sob o enfoque da análise econômica do direito mostra a correlação entre a eficiência do registro imobiliário e o ganho econômico, ao supor que:

você decida realizar o seu sonho de uma vida toda e comprar uma propriedade rural. Você encontra um pedaço de terra no interior que lhe agrada e aborda o agricultor que está morando lá. Depois de discutir os limites do lote, a fertilidade e o escoamento, d'água, o agricultor propõe vender a terra a um preço atraente. Vocês selam o acordo com um aperto de mãos. Na semana seguinte você volta com um cheque, entrega-o ao agricultor, e, pouco tempo depois, muda-se a propriedade. Duas semanas mais tarde, um homem bate à porta do chalé, anuncia que é o dono da

³⁰ CARVALHO, Afranio de. Registro de imóveis: comentários ao sistema de registro em face da Lei n° 6.015, de 1973, com as alterações da Lei n° 6.216, de 1975, Lei n° 8.009, de 1990, e Lei n° 8.935, de 18.11.1994, Rio de Janeiro, Forense, 1997, p. 1-6.

propriedade e explica que veio expulsar o dono da propriedade e explica que veio expulsar o execrável inquilino que alugou o chalé no qual você está morando. A esta altura você se lembra daquela piada que começa assim: ‘Ei, cara, você gostaria de comprar a Torre Eiffel?’³¹

Não por outro motivo as atividades notariais e registrais foram tracionadas à relevância de estarem insculpidas no texto da Constituição Federal de 1988, mais exatamente em seu art. 236³², que determina ser um serviço de interesse público a ser executado por particulares, ou seja, para o enfoque do direito administrativo, o notário ou registrador pode ser tipificado como agente público, na classificação “particular em colaboração com a administração”. A natureza jurídica da atividade, bem como de seus exercentes, é elemento determinante para definir o regime jurídico a ser aplicado.

Por outro lado, observou-se, nos últimos 30 anos, uma revolução tecnológica que afeta de forma significativa os próprios registros públicos, com o advento da internet e da evolução

³¹ COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

³² Regime jurídico dos servidores notariais e de registro. Trata-se de atividades jurídicas que são próprias do Estado, porém exercidas por particulares mediante delegação. Exercidas ou traspassadas, mas não por conduto da concessão ou da permissão, normadas pelo *caput* do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos. A delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais. A sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público. Para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, e não por adjudicação em processo licitatório, regrado, este, pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público. Cuida-se ainda de atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter-partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extraforenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito. Enfim, as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. (...) As serventias extrajudiciais se compõem de um feixe de competências públicas, embora exercidas em regime de delegação a pessoa privada. Competências que fazem de tais serventias uma instância de formalização de atos de criação, preservação, modificação, transformação e extinção de direitos e obrigações. Se esse feixe de competências públicas investe as serventias extrajudiciais em parcela do poder estatal idônea à colocação de terceiros numa condição de servil acatamento, a modificação dessas competências estatais (criação, extinção, acumulação e desacumulação de unidades) somente é de ser realizada por meio de lei em sentido formal, segundo a regra de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. (...) Tendo em vista que o STF indeferiu o pedido de medida liminar há mais de dez anos e que, nesse período, mais de setecentas pessoas foram aprovadas em concurso público e receberam, de boa-fé, as delegações do serviço extrajudicial, a desconstituição dos efeitos concretos emanados dos Provimentos 747/2000 e 750/2001 causaria desmesurados prejuízos ao interesse social. Adoção da tese da norma jurídica "ainda constitucional". Preservação: a) da validade dos atos notariais praticados no Estado de São Paulo, à luz dos provimentos impugnados; b) das outorgas regularmente concedidas a delegatários concursados (eventuais vícios na investidura do delegatário, máxime a ausência de aprovação em concurso público, não se encontram a salvo de posterior declaração de nulidade); c) do curso normal do processo seletivo para o recrutamento de novos delegatários.

[ADI 2.415, rel. min. Ayres Britto, j. 10-11-2011, P, DJE de 9-2-2012.]

Vide ADI 4.140, rel. min. Ellen Gracie, j. 27-11-2008, P, DJE de 20-9-2009.

da Tecnologia de Informação. Assim como a invenção da imprensa por Gutemberg facilitou para os operadores do direito a sistematização da legislação vigente, bem como as glosas dos juriconsultos do respectivo tempo, a Rede Mundial de Computadores erigiu a informação como um terreno a ser cada vez mais bem explorado, sendo que os exitosos dessa Era serão os que conseguirem fazer o melhor uso desta, seja por capacidade de processá-la, seja de transmiti-la. Portanto, falar sobre a tecnologia aplicada aos registros públicos não é um mero exercício de futurologia, mas sim fator que faz com que o direito registral e notarial não mantenha dissonante da realidade, tornando-se írrito e arcaico.

Não é de hoje a relação entre a tecnologia e o direito. O estudo de François Geny – *Le secret sur les lettres missives* –³³ foi uma importante obra jurídica para a transformação do regime jurídico do sistema postal francês e, cada vez que a inovação tecnológica ocorre, nos dizeres da teoria de Luhmann, causa “irritação” do hermético sistema jurídico, em analogia a uma membrana citoplasmática de uma célula.³⁴

Quanto à evolução cadastral, por outro lado, observa-se que o primeiro cadastro territorial na Europa foi feito no Ducado de Milão, em decorrência da oposição da nobreza cidadina à determinação do Rei Carlos VI de pagar os impostos devidos ao Império austríaco. Observa-se que o levantamento de dados territoriais feito pela Escola Militar de Viena durou 30 anos, tendo havido uma grande precisão, a despeito do tempo despendido, podendo-se inferir os primários fins tributários para a implementação de um cadastro territorial.

Na Era moderna, pode ser ressaltado o trabalho de Napoleão Bonaparte,³⁵ o qual, inspirado no sucesso do intento obtido pelo Império austríaco, determinou o cadastramento das propriedades dos imóveis dos seus súditos, no objetivo de tributá-los e conseqüentemente obter recursos para a ampliação de suas pretensões imperiais.

Primeiramente, houve a dificuldade na criação do cadastro em decorrência de ser baseado em declarações dos próprios proprietários, o que implicou uma imprecisão dos dados obtidos, adiando sua implementação. Após adotar o mesmo sistema utilizado no Ducado de Milão pelos militares austríacos, foram necessários mais de vinte anos, ou seja, foi iniciado em 1804 e concluído em 1830. O cadastro foi um dos grandes legados de Napoleão Bonaparte, superado apenas pelo “Code Civil”, apesar de seu aspecto tributário, ou seja, “saber as terras para tributar suas regiões conquistadas”. No entanto, de forma consciente ou

³³ DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção dos dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 38.

³⁴ LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 60.

³⁵ Recomenda-se a leitura da história do Cadastro Francês e sua correlação com o *Code Napoleon*. Disponível em: <<http://cadastre.pagesperso-orange.fr/napo2.htm>>. Acesso em: 6 jun. 2017.

inconsciente, este *Empereur* conseguiu consolidar os dados da propriedade imobiliária urbana e rural, promovendo uma verdadeira "reforma agrária" em prol da plebe em detrimento da nobreza, que mantinha o patrimônio na clandestinidade, algo que não foi conseguido com os Jacobinos ou Girondinos na Revolução francesa. Em outras palavras, a grande revolução ocorre com o verdadeiro reconhecimento do direito à propriedade, bem como com a segurança jurídica a este direito; sem esses não haverá desenvolvimento econômico tampouco desenvolvimento social. A França experimentou um "boom" econômico no século XIX a partir do Code Civil e de seu cadastro imobiliário, uma vez que o Estado francês pôs-se em seu lugar de defender o "droit a propriété" e a liberdade de empreender (*laissez-faire, laissez-passez, et le monde se tournera*).

Observa-se que as nações autônomas que vieram a unificar-se no final do século XIX para constituir a Alemanha que hoje conhecemos, ao contrário de outras nações ocupadas pela França de Napoleão, mantiveram os cadastros (embora muitos dos dados tenham sido produzidos e coletados na língua francesa). Houve a opção pela manutenção dos dados cadastrais, bem como pela sua atualização, ao contrário de outros países que o descartaram e o reputaram como desnecessário ou o consideravam um "ranço" da ocupação napoleônica.

Essa opção teve vários legados, como a parte de transmissão imobiliária (*gewere*) do *Burgelisches GesetzBuch* (BGB) e os respectivos *Grundbuchordnung* (Lei de Registro Imobiliário) – o registro de imóveis na Alemanha unificada foi uma cópia ou espelho do cadastro, o qual foi aperfeiçoado de forma paulatina, o que resultou em uma precisão absoluta das demarcações da propriedade imóvel, o que conferiu presunção absoluta do registro do título, ao contrário do sistema brasileiro. Ressalte-se que o Registro de Imóveis brasileiro, embora tenha se iniciado em 1854, com o registro hipotecário, teve sua consolidação com o Código Civil de 1916, em que se firmou a transmissão da propriedade imobiliária com a transcrição do título nos livros da respectiva serventia registral.

Observa-se que, na divisão da Alemanha no Pós-Segunda Guerra Mundial, houve uma problemática no cadastro, uma vez que a ocupação soviética e a Conferência de Potsdam implicaram a divisão em duas Alemanhas: a Ocidental, ou República Federal da Alemanha (sob as diretrizes capitalistas e sob a proteção da OTAN), e a Oriental, ou República Democrática da Alemanha (por sua vez socialista e integrante do Pacto de Varsóvia). Na porção oriental, em decorrência do regime socialista, houve a descontinuidade dos registros, já que a tônica do sistema econômico socialista priorizava a propriedade coletiva (*sovkhoses e kolkhoses*) em detrimento da propriedade privada. Ou seja, até a unificação das Alemanhas, o

trabalho de registro de propriedade fora descontinuado por 44 anos (1945-1989) na porção socialista, o que demandou quase 30 anos de restauração do cadastro imobiliário para toda a Alemanha reunificada – um recadastramento técnico e a restituição do direito de propriedade.

No “novo mundo”, o cadastramento das terras públicas foi essencial para a política de terras decorrente do “Homestead Act”, de 1862, da lavra do Presidente Abraham Lincoln. Observa-se que as ordenações pertinentes ao cadastro das terras de domínio do estado iniciaram em 1785, pouco depois da revolução que tornou independente as treze colônias e iniciou o processo de configuração do território da confederação, que evoluiu para federação e tornou-se os Estados Unidos da América. Análise de texto obtido (tradução livre) dos arquivos nacionais estadunidenses leva à conclusão de que a “reforma agrária” estadunidense foi precedida de um amplo estudo e pesquisa das terras públicas, o qual respeitou a propriedade privada e o processo legal, preceitos cânones da fundação dos Estados Unidos enquanto nação.³⁶

Destaca-se, por outro lado, que a história do cadastro no Brasil não pode prescindir da própria história dos registros públicos imobiliários, uma vez que, embora irmãos quase que siameses, são institutos com feições e razões de ser diferenciadas. Ressalte-se que ambos os institutos tiveram seus primórdios no alvorecer do século XIX, mais exatamente em 1822, após a independência do Brasil e a proibição de constituir sesmarias no território até então colônia portuguesa.

O sistema de sesmaria, explicitado em trechos anteriores desta pesquisa, fora por quase 300 anos o meio utilizado para a ocupação do território brasileiro, desbravado de forma paulatina, com predominância de desenvolvimento do litoral, o que caracterizou o país nesse período com semelhanças ao caranguejo, por apenas “arranhar” o litoral, ressalvadas as iniciativas dos bandeirantes e jesuítas, que foram os principais exploradores da expansão da “civilização ocidental” rumo ao Oeste brasileiro, o que demandou bastante recursos e resultou em proveitosos ciclos econômicos decorrentes da mineração, principalmente do ouro.

A propriedade no direito brasileiro, portanto, só pode ter suas feições como conhecemos hodiernamente com a extinção do regime jurídico das sesmarias. No entanto, houve uma lacuna temporal perigosa, em que tivemos o período das posses ou da clandestinidade, durante o qual as terras outrora dadas por cartas de sesmaria não tinham o lastro para transmissão. Foi engendrada uma solução no período do Segundo Reinado (Dom

³⁶ Disponível em: <<https://www.archives.gov/education/lessons/homestead-act>>. Acesso em: 5 jun. 2017.

Pedro II), com o advento da Lei n. 601, de 1850, mais conhecida como a Lei de Terras, que “dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. Bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros” (sic).

Uma medida importante dessa lei foi a revalidação das terras dadas em sesmaria (art. 4º), bem como a declaração em comisso de terras não submetidas ao procedimento, as declarar-se-iam devolutas pelo instituto do comisso, retornando ao patrimônio ou domínio do Estado. O registro, por sua vez, tornou-se obrigatório com a edição do seu decreto regulamentador, o Decreto Imperial n. 1.318, de 1854, que determinava a atribuição do registro das escrituras de compra e venda, bem como dos respectivos títulos de posse para os Vigários das respectivas Freguesias, demonstrando a intimidade entre o novel Império e a Igreja Católica. Observa-se que o registro nesse caso seria o denominado sistema de registro de contratos, uma vez que não havia a devida qualificação jurídica do título de transmissão.

Esse mesmo Decreto instituiu a Repartição Geral de Terras Públicas, a qual tinha a atribuição de gestão de terras devolutas, ou seja, a primeira instituição para a reforma agrária no país, em razão de fiscalização do registro das terras possuídas, proposição ao governo de venda das terras devolutas em seu domínio, dentre outras competências fixadas em lei. O “Registro Paroquial” serviu de base para as políticas do órgão, e a paulatina catalogação das terras formava um informal cadastro de terras no Brasil, mesmo que abrangesse somente as terras públicas, o que tornava, naquela época, a terra pública, invertendo o ônus probatório de a terra ser particular.

Por outro lado, ressalta-se que a primeira lei a definir um registro imobiliário foi a Lei Orçamentária n. 317, de 1843, que em seu art. 35 autorizou a instituição de um registro de hipotecas, o qual só teve sua efetiva implementação com a Lei n. 1.237, de 1854, que criou o registro geral hipotecário.

Destaca-se o desinteresse dos proprietários e posseiros em proceder ao registro pelos seguintes motivos: 1) A tecnologia da época demandava imensa mão de obra, bem como grande extensão territorial, sendo que imperava em muitos rincões a “lei do mais forte”, a dúvida dos limites do domínio que facilitava a extensão de suas posses; 2) A mão de obra era predominantemente escrava, e as leis que pretendiam extinguir a escravidão, que findou com

a Lei Áurea de 1888, fizeram o escravo ser mais valioso que a própria terra; 3) Por sua vez, o fim da escravidão conferiu valor de mercado para a terra, sendo necessário portanto estabelecer seus limites; 4) A evolução tecnológica tornou o crédito muito mais importante que a própria terra, e as instituições financeiras tinham o interesse na garantia real, e isso fomentou a necessidade de o proprietário possuir o título de domínio.

A Lei n. 1.237, de 1854, foi substituída pelo Decreto n. 169-A, editado pelo advento da recém-criada República, que derrubou o Império. Por outro lado, foi editado o Decreto n. 451- B, que instituiu uma efetiva reforma registral, instituindo no direito brasileiro o sistema Torrens, a matrícula (inspirada no sistema alemão, que “ressuscitou” no sistema brasileiro em 1973, com a Lei n. 6.015/1973), bem como a possibilidade de um cadastro imobiliário vinculado ao registro, inspirado nas ideias de Sir Richard Torrens (recomenda-se a leitura sobre o sistema registral australiano nesta obra), da lavra de Rui Barbosa, o *Águia de Haia*, explica de forma didática a aplicação desse sistema e a respectiva exposição de motivos do Decreto n. 451-B/1890:

O ideal dos economistas e jurisconsultos seria, no dizer de um publicista italiano, «constituir registros públicos, onde fosse fácil e expedita a demonstração da propriedade territorial, bem como a investigação dos direitos reais incidentes á propriedade immovel, e reunir em um só os vários institutos de publicidade existentes entre nós, a saber: cadastro, registro, hypotheca e transcripções. Só por esse meio se lograria constituir uma espécie de estado civil da propriedade imobiliária, correspondente ao estado civil das pessoas, e um bom systema de mobilização da propriedade estável, sem o qual baldado será esperar organização perfeita do credito territorial. »

A esta aspiração não respondem os institutos de publicidade vigentes na Europa. Estava reservado a mais nova das civilizações coloniaes, a australiana, trazer ao mundo a solução deste problema, embaraçada, no velho continente, pelo contraste entre as preocupações formalísticas dos jurisconsultos no tocante à concepção da propriedade immovel e a funcção econômica, que essa espécie de propriedade, emulando com a riqueza mobiliária, tem que desempenhar em nossos tempos; funcção nova, que a transforma, que a multiplica, que a democratiza, abrindo-lhe vastos horizontes, alargando-lhe a esphera dos benefícios, pondo-a em contacto directo e continuo com a evolução acelerada e incessante das sociedades modernas.

Desde que o adiantamento da indústria, fecundada pela colaboração maravilhosa do capital, abriu ao trabalho do homem essa fonte inexaurível de opulência, a riqueza mobiliária, todo um mundo novo, por assim dizer; desde que, graças a esse estupendo effeito da expansão exterior da personalidade humana, sob o estímulo do sentimento da liberdade individual e das exigências crescentes da lucta pela vida, a propriedade mobiliária, triumphando contra a stygma de subalternidade e vilipendio, com que a antiguidade e assignatura (*mobilium vilis possessio*), veiu rivalizar com a propriedade immovel, ameaçando arrebatá-lhe o primado immemorial, a

soberana ameaçada teve que adequar-se á situação nova das cousas, armar-se para a concorrência com os processos superiores da sua competidora, reformar o seu regimen, corrigindo os vícios que, entretidos, acabariam por converter-lhe em inferioridade a tradicional supremacia. Já de tempos bem remotos principiara essa evolução; porquanto a história da propriedade romana, como demonstrou Sumner Maine, não é, na essência, mais que a da assimilação gradual das cousas *mancipi* ás cousas *nec mancipi*, isto é, em substancia, a história da mobilização progressiva dos bens territoriaes, da sua aproximação á propriedade mobiliaria individual. Todavia, a disparidade entre as condições das duas espécies de propriedade era radical; a propriedade móvel, na moderna accepção deste qualificativo, não existia senão em estado rudimentar, e a propriedade immovel, absorvida no seu papel político, como fundamento de todo o poder, era contrariada e paralisada na sua função econômica, que outras condições sociaes deviam revelar e expandir. Pela instituição da *hypotheca* adquiriu ella o primeiro caracter de instrumento de credito. Mas esse grande progresso na evolução econômica da propriedade territorial, transmittido pelo direito romano a todas as legislações modernas, necessitava, para se conservar nos seus elementos jurídicos essenciaes, de transformações, que só recebeu na segunda metade do século dezenove, quando, graças à acção dos economistas, se inaugurou nas leis francezas e belgas a especialização, a publicidade e a transcrição.

O sistema permitiu, por meio do art. 22, uma forma de cadastramento da propriedade imobiliária rural, uma vez que a poligonal passou a fazer parte dos elementos que constituem a matrícula, evitando as áreas de sombra e a coincidência de áreas entre os confinantes e delineando, com a melhor tecnologia disponível à época, os limites físicos e jurídicos dos proprietários, confinantes entre si. Dirimiu, assim, conflitos e trouxe segurança jurídica às transações.

Vale destacar que Clóvis Beviláqua, ao ser convidado por Campos Salles para elaborar o Código Civil, estava atento aos debates sobre direito imobiliário francês, em que havia críticas ao próprio sistema registral. Ele sugeriu um sistema mais parecido com o sistema alemão na medida do possível, já que toda a propriedade naquele país era cadastrada e o cadastro ainda não era uma realidade no nosso país.

Observa-se que o art. 7º ainda assim resguardou a continuidade, ou seja, a sequência de direitos reais que antecedem a inscrição ou registro do título, ao contrário do sistema alemão, em que o título recepcionado pelo Registro de Imóveis era abstrato (em decorrência do cadastramento). Ressalta-se que o sistema de matrícula não vingou no direito brasileiro, revogado pelo Código Civil de 1916 e com a qualificadora de extinguir o regime de registro Torrens, retornando ao vetusto sistema binário de transcrição (para a alienação e outros negócios jurídicos e ônus reais) e a inscrição (para as hipotecas). Para agravar o sistema de

registro Torrens (que conferia presunção absoluta), fora revogado pelo art. 1807 do Código Civil, sendo que os Decretos n. 169-A e 370, de 1890, mantiveram-se hígidos até sua revogação pelo Decreto n. 18.542, de 1928. Outrossim, a dinâmica de registros públicos se tornou mais complicada, considerando a competência dos Estados da Federação em editar suas normas.

Por outro lado, o Registro Torrens só retornou à existência com o Código de Processo Civil de 1939.

A despeito de sua precisão e de sua presunção absoluta de domínio, sendo somente cabível aos imóveis rurais, o sistema Torrens foi pouco utilizado, com exceção de estados com uma maior vocação agrícola à época, como Rio Grande do Sul e Goiás. Aquilo que poderia ter sanado vícios anteriores da propriedade foi pouco utilizado pelos próprios rurícolas, o que manteve a insegurança jurídica sobre a propriedade.

Para João Afonso Borges:

Absolutamente certa é a observação de Pontes de Miranda de que regras minuciosas, prolixas, tiraram do sistema a popularidade de que poderia gozar, deixando, assim, de prestar os imensos benefícios previstos por Rui (Barbosa) e verificados por outros países que o adotaram. (...) Vem o sistema prestando relevantes serviços ao Brasil, por conferir ao domínio segurança absoluta, eliminando e afastando enxames de demandas intermináveis e contribuindo ainda para a cadastragem e confecção do mapa do Brasil, com elementos técnicos mais perfeitos e sem ônus para os cofres públicos (...). A matrícula, evidentemente, proporciona ao proprietário garantias plenas e amplos e eficientes meios de defesa, com o correspondente enfraquecimento, ou diminuição, dos meios de defesa do não proprietário, do intruso, do invasor; impende pois, aos juízes prestigiar, no máximo o registro Torrens, emprestando-lhe o valor que realmente possui. (...) A única maneira de o Estado proteger, eficazmente, as suas terras devolutas será inscrevê-las no registro Torrens. Na revisão do instituto, seriam, então, adotadas normas que tornassem possível a acumulação da ação de registro Torrens com a discriminatória e outras ações dominiais, e que também facilitassem a difusão e aplicação do regime em todo o Brasil.³⁷

Por outro lado, observa-se que Afrânio de Carvalho, ao propor a nova lei Agrária em 1947, estabeleceu a correlação entre cadastro e registro, necessária para delimitar latifúndios e minifúndios e, portanto, fornecer *guidelines* para as políticas de reforma agrária. Transcreve-se trecho das razões de seu anteprojeto, *in verbis*:

³⁷ BORGES, João Afonso. **O registro Torrens no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1960, p. 143

O oitavo, finalmente, é o da falta de um cadastro territorial, que, dando a conhecer o modo de ser físico dos imóveis rurais, auxilie o loteamento da propriedade latifundiária e a formação da unidade econômica e facilite tanto a assistência técnica oficial, como, principalmente, a assistência financeira semi-estatal ou particular, tornando a terra base para crédito. Retomando estudo que fizemos em 1940 (Afrânio de Carvalho, Cadastro Agrícola Nacional in Rev. Bras. de Estatística, v. 2º, pág. 302-317), entrei agora em entendimento com o Conselho Nacional de Geografia, onde encontrei a melhor acolhida quer de seu provento secretário-geral Dr. Leite de Castro, quer dos seus distintos auxiliares dos quais destaco o Professor Alirio de Matos, e pude assim, com o prévio apoio daquele conceituado órgão, redigir o capítulo concernente à complementação do registro de imóveis com o cadastro territorial (X). À inscrição no cadastro liguei logo um efeito positivo: o de bastar, por si só, para prova de propriedade, quando esta tiver de servir de garantia para empréstimo no Banco Hipotecário do Brasil (art. 104).³⁸

São inúmeros os motivos de os sistemas mencionados não terem sido os modelos definitivos para o cadastramento dos imóveis rurais. Os principais foram a tecnologia disponível à época, um arcabouço normativo deficiente e a impossibilidade orçamentária e material, ou até a ineficácia administrativa dos órgãos ou autarquias incumbidas de fazer o *enforcement* dos diplomas referidos. No entanto, o legado histórico da legislação foi a base para posteriores tentativas de implementação de um cadastro territorial digno de receber tal nome em nosso país, ao menos pelos erros cometidos.

Em que pese não ter sido escolhido pelas políticas governamentais vigentes à época, fora sancionada pelo presidente da República à época, João Goulart, a Lei n. 4.504/64, denominada “Estatuto da Terra”. Dentre várias novidades, foi o Cadastro de Imóveis rurais em todo o país. Para José Motta Maia:

O cadastramento e o zoneamento de terras deverão ser instrumentos adequados e indispensáveis à realização da reforma agrária. Do cadastro depende o conhecimento real da situação de todo o país, para efeito de utilização das terras dentro dos planos de reforma. Nos Estados Unidos, assinala Lynn Smith, foi o cadastramento a base, o ponto de partida da propriedade rural daquele país: ‘Os antecedentes do sistema retangular nos Estados Unidos são conhecidos. Eles nasceram com a criação do domínio público quando os estados cederam suas terras ocidentais à União- sistema que se deve sobretudo a Thomas Jefferson. (...) Um aspecto importante da lei (Lei de 20 de maio de 1875 que modificou a de 7 de maio de 1784 era a proibição oposta à venda de Terras Públicas não demarcadas.’³⁹

³⁸ CARVALHO, Afrânio de. **Anteprojeto de Lei Agrária de 1947**. Disponível em: <https://arisp.files.wordpress.com/2008/05/afraniodecarvalho_anteprojetoformaagraria1947.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2018.

³⁹ MAIA, José Motta. **Estatuto da Terra comentado**. 2. ed. Rio De Janeiro: Mabri, 1967, p. 99.

Com o advento do Estatuto da Terra, houve a autorização para a criação de um Cadastro Territorial Rural, conforme se depreende da leitura do art. 46.

Ressalta-se que o planejamento inicial para a realização do Cadastro Rural no país foi feito pelo GRET- Grupo de Regulamentação do Estatuto da Terra, criado pela Portaria Interministerial n. 10/64, de 28 de dezembro de 1964, dos Ministérios do Planejamento e da Agricultura. Por sua vez, o art. 1º da Lei n. 5.868/1972 instituiu os seguintes cadastros:

Art. 1º - É instituído o Sistema Nacional de Cadastro Rural, que compreenderá:

- I - Cadastro de Imóveis Rurais;
- II - Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais;
- III - Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais;
- IV - Cadastro de Terras Públicas.
- V - Cadastro Nacional de Florestas Públicas. (Incluído pela Lei n. 11.284, de 2006)

Destaca-se, ainda, que o próprio sistema, ao invés de optar por um cadastro multifinalitário, optou por uma plêiade de cadastros territoriais, além do Cadastro Técnico, instituído pelo Decreto n. 55.891, de 31 de março de 1965, que consiste em “um repositório de dados de cada imóvel rural, relativos ao relevo, às pendentes, à drenagem, aos solos e às outras características ecológicas, que permitam avaliar a capacidade de uso atual e potencial e fixar uma classificação das terras para os fins de realização de estudos micro- econômicos”.⁴⁰

De forma tímida, a obrigatoriedade do cadastro imobiliário rural apareceu no âmbito jurídico com a Lei n. 4.947, de 1966, que, no § 1º do art. 22, determinou que “sem apresentação do Certificado de Cadastro, não poderão os proprietários, a partir da data a que

⁴⁰ Essas e outras informações de cada imóvel rural são utilizadas na sua caracterização no espaço e no estabelecimento de suas relações de vizinhança e, também, na caracterização de sua situação jurídica e no conhecimento do uso dado às terras. Originariamente, tais informações complementares seriam somente para aqueles imóveis localizados em áreas de reforma agrária, ou melhor, em áreas prioritárias para a mesma, assim decretadas pelo poder público federal, como está no Estatuto da Terra em seu artigo 46 e parágrafos. (...)

São inúmeros os efeitos jurídicos que se pode alinhar do cadastro técnico. Ressalte-se, preliminarmente, a utilização de seus mapas, o geral e o individual em casos de desapropriação, planejamentos, controvérsias judiciais etc.

(...)

De fato, da graduação das provas, a prova documental está melhor situada que a testemunhal. Quando a primeira, quer por sua origem ou conteúdo, dá margem para dúvidas, não merecendo fé em determinadas controvérsias judiciais, cremos que o documento do cadastro rural logicamente emerge como fator predominante e decisivo. Isto, porque atrás deste documento estão um órgão governamental e sua equipe de técnicos no trabalho de individualização dos imóveis como todas as características já mencionadas. No caso, a jurisprudência dirá se irá prevalecer um documento público de manifestação de vontade, ou então, um documento oficial certificando a realidade jurídica, ou, extra-registro. Será a realidade jurídica contra a vida abstrata dos livros, como diria o mestre Roca Sastre”. SILVA, Pedro Cordeiro da. **Cadastro e tributação**. Brasília: Fundação Petrônio Portela, 1982, p. 36.

se refere este artigo, sob pena de nulidade, desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais”. Observa-se que, por erro ou omissão eloquente do legislador, o art. 227 da Lei n. 6.015/1973 (texto originário) deixou de consignar os dados constantes do Certificado de Cadastro de Imóvel rural, exigindo *tout court* “a identificação do imóvel, feita mediante indicação de suas características e confrontações, localização e denominação” para o imóvel rural, erro que só fora corrigido com a Lei n. 10.267, de 2001, da qual falaremos posteriormente.

Portanto, pode-se inferir que a ausência de coerência e coesão no arcabouço legislativo fundiário, principalmente no amálgama entre público e privado, que caracterizou a formação e ocupação do território nacional por diversos motivos, incluídos aí a má aplicação dos institutos das Sesmarias e o posterior não reconhecimento das posses por parte do Estado por particulares sobre o seu domínio, causou um caos fundiário.

3. PANORAMA ATUAL DA PROPRIEDADE, REGISTROS PÚBLICOS E CADASTRO IMOBILIÁRIO RURAL NO BRASIL NOS DIAS ATUAIS – O DIAGNÓSTICO DE UM PACIENTE EM ESTADO CRÍTICO

3.1 Propriedade Rural – *Qui est- ce?*

Neste tópico discute-se o direito à propriedade como um direito que precede até o Estado, ontologicamente, portanto, anterior à própria existência de uma Constituição positivada. O próprio Karl Marx⁴¹ ressaltava que a propriedade ou assenhoramento precede até o sistema capitalista, embora teóricos como Proudhon afirmem a ausência de fundamento filosófico para a propriedade, comparando-a ao roubo. O próprio Clóvis Beviláqua, inspirado em Padeletti, em sua obra sobre direitos reais (que será abordada doravante) afirma que é da natureza humana o assenhoramento sobre as coisas. Martin Bailey,⁴² ao realizar um experimento antropológico com aborígenes, constatou a própria eficiência no uso da terra com atitudes individuais. Para John Locke, a razão de ser do Estado seria a proteção dos direitos, dentre os quais, a propriedade. Sobre a origem da propriedade privada e do Estado, Jean Jacques Rousseau concorda com Thomas Hobbes no sentido de que este surgiu com aquela,⁴³ diferenciando-os, portanto, quanto à sua amplitude.

O relatório do Banco Mundial⁴⁴ correlaciona o desenvolvimento e a riqueza com a terra e o setor imobiliário, na medida em que esses ativos são utilizados para alavancar o crédito, o qual pode ser utilizado para investimento e outras atividades econômicas amplamente variadas. Por exemplo, em 2002, a proporção da dívida hipotecária para o PIB nos Estados Unidos foi de 58%, em comparação com mais de 14% em qualquer país latino-americano, 11% em qualquer país do Oriente Médio (com exceção de Israel). Ou seja, deve haver a aplicação de direitos de propriedade para uma ampla seção transversal da sociedade a fim de que todos os indivíduos tenham um incentivo para investir. Também deve haver algum grau de igualdade de oportunidades na sociedade, incluindo aspectos como a igualdade perante a lei, para que aqueles com boas oportunidades de investimento possam aproveitá-las.

⁴¹ apud FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. **A propriedade privada imóvel no século XXI**. Curitiba: CRV, 2016, p. 68.

⁴² apud FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. **A propriedade privada imóvel no século XXI**. Curitiba: CRV, 2016, p. 69

⁴³ FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. **A propriedade privada imóvel no século XXI**. Curitiba: CRV, 2016, p. 76.

⁴⁴ INGRAM, Gregory K.; HONG, Yu-Hung. **Property rights and land policies: proceedings on 2008 Land Policy Conference**. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/2085_1408_lp2008-ch11-land-registration-economic-development-and-poverty-reduction_0.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

Essa diferença gritante levou os pensadores influentes a sugerir que uma razão principal para o baixo crescimento nos países em desenvolvimento é o seu sistema de direitos de propriedade relativamente pouco desenvolvido e, em particular, à medida que a terra e os imóveis são registrados, restringem a capacidade de transformar “ativos mortos” em “capital vivo”.

Ressalta-se que a atenção às instituições de direitos de propriedade não é um fenômeno recente. Ao longo da história, os benefícios sociais e econômicos dos direitos territoriais seguros e bem definidos e do registro público e notificação de transações levaram muitas sociedades a desenvolver sistemas que envolvem a tributação da terra e a aprovar leis para definir a natureza desses direitos, bem como instituições para o efetivo *enforcement*.

Já em 2350 antes de Cristo, existem evidências no Egito que indicam que:

a propriedade da terra seria transferida por um ‘ documento da casa’, elaborado em papiro pelos vendedores, assinado por três testemunhas e carimbado por um selo oficial que indicava o final do documento para que nada pudesse ser adicionado; todas as terras foram contabilizadas centralmente, sendo registradas no escritório do Vizir, o primeiro-ministro do faraó, formando, portanto, um protocadastro ou cadastramento da terra primitivo, sendo que sistemas semelhantes foram encontrados nos Impérios Assírios, Babilônicos e sassínicos.

Por outro lado, nos tempos modernos, a demarcação e o levantamento dos limites das terras, a inscrição e a manutenção de registros, a adjudicação de direitos, a resolução de conflitos e o manejo da terra são normalmente referidos como “gestão ou governança fundiária”. O Cadastro de Napoleão Bonaparte, um de seus grandes legados, é um dos exemplos de governança fundiária da Idade Moderna e teve seu legado mesmo na Idade Contemporânea.

Em muitos países em desenvolvimento, a ausência de tais instituições e de um cabedal jurídico levou as instituições a apoiarem intervenções para estabelecer ou melhorar seu funcionamento, com a intenção de incrementar a segurança dos direitos de propriedade, por meio de programas, muitas vezes designados como projetos de titulação de terras, os quais geralmente incluem elementos de reforma legal e institucional, atualização de registros de terras e adjudicação, em larga escala, de direitos individuais de terra, juntamente com campanhas publicitárias e mecanismos (como varas fundiárias itinerantes) para resolver disputas rapidamente e a baixo custo. Isso geralmente é seguido pela emissão e registro de direitos individuais e, em alguns casos, de direitos de grupo (nem sempre sob a forma de

títulos, podendo ser sentenças de usucapião). Um grande exemplo disso são os programas de reforma agrária e de regularização fundiária.

As justificativas para políticas públicas no sentido de garantir os direitos de propriedade são três: (1) o interesse público (primário, na distinção de Renato Alessi) na aplicação dos direitos de propriedade; (2) o custo reduzido de ter informações confiáveis sobre a propriedade da terra disponíveis publicamente; e (3) o alcance para fornecer outros bens públicos e infraestrutura e alcançar políticas (o que envolve o reconhecimento jurídico de duas formas: no reconhecimento de um direito de *status negativo*, como a propriedade, bem como no dever fundamental de implementar direitos fundamentais e aplicar políticas públicas de bem-estar, como saúde e educação). A ampla distribuição dos benefícios associados ao fornecimento de informações sobre a atribuição de direitos de propriedade à terra e a aplicação desses direitos constituem uma forte justificativa para o envolvimento do Estado. Os direitos de propriedade bem definidos reduzem a necessidade de gastar recursos economicamente valiosos na defesa de reivindicações e permitem que sejam usados para investimentos produtivos, ou seja, maximizam a alocação de limitados recursos em políticas econômicas e sociais de sucesso.

À luz da análise econômica do direito, observa-se a correlação entre o desenvolvimento econômico e a proteção e segurança jurídica dos direitos de propriedade. Segundo Sebastião Guedes e Bastian Philip Reydon, “O ponto de partida da discussão dos direitos de propriedade foi o célebre artigo de Coase, (1988) publicado em 1960, e intitulado ‘*The problem of social cost*’, que discutiu criticamente a teoria econômica do bem-estar na sua versão dada por Pigou. Os argumentos e conclusões desse artigo ficaram conhecidos como Teorema de Coase porque afirmavam que, dadas algumas hipóteses restritivas, o processo de troca baseado no auto-interesse produzirá uma única e economicamente eficiente alocação de recursos, *independentemente da distribuição inicial de direitos de propriedade*. Em outras palavras, se um ativo pode ser mais produtivamente empregado por fulano do que por sicrano, a venda dos direitos de propriedade deste para aquele melhoraria a posição relativa de ambos e restauraria a eficiência”.⁴⁵

É da índole humana o assenhoreamento sobre as coisas existentes sobre a terra, mormente no intuito de sobrevivência. Quando o homem vivia da caça e da coleta, só lhe era

⁴⁵ GUEDES, Sebastião; REYDON, Bastian Philip. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, vol.50, n.3, Brasília, July/Sept. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000300008>. Acesso em: 17 mar. 2017.

possível ter domínio sobre as coisas que podia carregar, tal como outros animais. Desde que teve a percepção de que o solo sob o qual pisava poderia render frutos e o seu sustento, bem como depois agregar itens da natureza como folhas, gravetos, troncos para se proteger das intempéries do tempo, o ser humano se tornou sedentário, na medida em que podia se situar em um só ponto no espaço, sem a necessidade de perambular permanentemente com o objetivo de sobreviver da caça e da coleta, o que foi um marco para o *zoon politikon* (como vislumbrado por Aristóteles), pois pôde desenvolver várias potencialidades da vida em comunidade.

Em Eras anteriores à criação de uma organização política como o Estado, a produção ocorria de forma coletiva, já que, dessa forma, é que podiam ser exploradas as potencialidades da terra. Ao fim da organização gentílica, com a complexificação das comunidades, formou-se uma protosociedade, (observando sempre uma fonte de direito, seja pelos costumes, seja pela lei emanada da maior autoridade familiar), e foi possível a existência de um Estado com uma complexidade mínima institucional. Desde então, foi possível reconhecer a propriedade, ao menos de alguma porção de terra, pois a autoridade estatal dentro de uma *polis* era o fiel garante de que um terceiro não poderia fazer uma ofensa à sua propriedade. O direito é emanado pela sociedade, a qual precedeu o Estado.⁴⁶

Beviláqua ressaltava que os homens primitivos se consideravam senhores das coisas que apoderavam, como um instinto natural. Isso é fácil observar quanto às coisas móveis. No entanto, a propriedade do solo não teria caráter individual, o que pode ser observado, porexemplo, nas comunidades indígenas, em que o uso do solo era pela *gens*. Com a lição de Hermann Post, a evolução da propriedade associa-se ao aparecimento do Estado em Substituição à “associação de paz” (Friedens- Genossenschaft). Ressalta-se que o Código de Hamurabi, a mais antiga codificação conhecida pelo homem, é bastante minucioso quanto aos institutos pertinentes aos direitos sobre a coisa imóvel.⁴⁷

Conforme demonstrado outrora nesta obra, o Brasil se adaptou ao sistema feudal das Sesmarias, em que não havia o pleno assenhoramento das terras. Instituto criado por Dom Fernando em Portugal, no ano de 1375, teve o objetivo de povoar e tornar produtivo o Estado-

⁴⁶ Na própria Bíblia Sagrada, o Senhor dos Exércitos instrui Jeremias, ao vender suas terras, a guardar a escritura na qual havia a venda a ser armazenada em potes de barro, para que fosse confirmada para as gerações posteriores a prova da propriedade, e Deus recomenda a guarda da escritura em um pote para fins de conservação (Jeremias, 32).

⁴⁷ Beviláqua, com seu característico tirocínio, relembra que os homens primitivos possuíam a sensação de senhorio sobre as coisas das quais se apoderavam, bem como a individualização da ocupação do solo vinha com a complexificação das relações, o que viera após a substituição da comunidade gentílica pelo Estado.

Nação, inóspito principalmente em razão da expulsão dos mouros e da peste negra. Uma carta patente era outorgada ao fidalgo interessado em produzir uma porção de terra equivalente a uma terça parte de um côvado (no Brasil uma data de sesmaria equivalia até 1822, três léguas ou 6.600 x 19.800 m), sendo que o regime se manteve até 1822, com a Resolução n. 76/1822 e a Declaração de Independência do Brasil.

Para Teixeira de Freitas, que ficou encarregado de consolidar as leis civis do Império Brasileiro, “quando a propriedade é livre, o domínio dele tem o nome de domínio pleno; vindo a ser domínio semipleno, ou domínio menos pleno, o domínio directo e o domínio útil separadamente considerados. Alguns Escritores, porém (o que é indiferente) chama o domínio pleno a propriedade inteira ou perfeita sem limitação de algum direito real. Pelo roubo (Prov, de 28 de Março do 1720) não se-perde o domínio. O domínio é o direito de propriedade com aplicação extensiva, isto é, aos objectos tangíveis, que o Direito Romano qualifica – *re qui ce tangi possunt* –. Ao domínio com applicação extensiva ao alto e baixo do solo chama o Direito Francês—droit de dessus —droit de dessous, e que bem chamaremos – direito de sobre –'direito de sob. Direito de sobre, como no direito de superfície da. Direito de sob, como nos casos (...); e mais nos de direitos sobre cisternas, poços, algibes, etc. O direito de propriedade com applicação comprehensiva, isto é, aos objectos intangíveis – *res qui ce tangi non possunt* –*qui ce in jure consistunt* (embora visíveis) é o vero direito de propriedade” (Consolidação das Leis Civis).

Beviláqua, por sua vez, ao descrever as origens da propriedade no direito romano, lembrando Padeletti, “sustenta que até os mais afastados tempos de Roma, o conceito de propriedade é absoluto e exclusivo no pai de família, ‘sendo de rejeitar-se a suposição de que, em época histórica, ou na que immediatamente a precedeu, não tenha existido senão uma propriedade communal, e que a propriedade privada se estabeleceu com a admissão da plebe no Estado’. Essa opinião é combatida por outros romanistas e historiadores, que ou sustentam o collectivismo originário da propriedade na Roma primitiva, ou, pelo menos, a phase da comunhão familiar. (...) Elevou-se a evolução até atingir a essa forma superior do pensamento jurídico, denominada direito clássico, objecto da admiração de quantos meditam sobre as regras e preceitos, que a sabedoria romana extrahiu das múltiplas relações, que constituem os tecidos, órgãos e aparelhos da vida social”.⁴⁸

Durante a revolução francesa, o resgate do conceito romanístico de propriedade foi crucial, tendo sido considerado sagrado e inviolável segundo a Declaração de Direitos do

⁴⁸ BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das coisas**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.

Homem e do Cidadão e a grande conquista da nova época, uma vez que se distinguia dos privilégios nobiliárquicos, incompatíveis com os ideais liberais do iluminismo. Não por outro motivo que, no *Code Napoleon*, os juristas franceses se utilizaram do *Codex iuris civilis* romano, resgatando os clássicos anteriores ao feudalismo, ao qual remontam os privilégios combatidos pelas revoluções dos séculos XVIII e XIX. Ou seja, a propriedade clássica foi necessária para afirmar o indivíduo como o centro de potencialidades dentro de uma comunidade. Para Beviláqua, o interesse geral tem um limite; seria falseado e absorveria o indivíduo, “mataria a força motriz mais poderosa, secando uma fonte abundante da atividade, se atentaria contra a energia moral enervando a responsabilidade, e se alargasse, de tal modo, o círculo dos resultados obtidos que ninguém pudesse quase ressentir o contragolpe”.⁴⁹

Por essa razão as Constituições de 1824 e 1891, com seus ideais liberais, asseguraram o direito à propriedade em sua plenitude, sem restrições, e o aspecto pessoal do direito de propriedade revela-se como um *jus prohibendi*, ou excludente, já que há o poder de proibir que qualquer terceiro exerça sobre a coisa qualquer senhorio.⁵⁰

Hodiernamente, não se pode pensar no exercício da propriedade sem o devido exercício de sua função social. Desde a conformação dominial *ad cielo usque inferos* do período liberal, que permeou nossas primeiras codificações, as transformações sociais, guerras e revoluções que caracterizaram o século XX deram nova compleição à sociedade constituída, passando pelo direito por consequência. O cumprimento da função social do uso da terra demandou do Estado controle e fiscalização do particular. Em razão disso, houve a necessidade de criação de uma lei agrária (no esboço da qual Afrânio de Carvalho teve sua contribuição em 1947, não tendo sido, infelizmente, o texto vencedor); a sanção do Estatuto da Terra em 1964, para o desgosto da elite latifundiária (para muitos foi a *Leitmotiv* dos atos que ensejaram a “Revolução” ou “Golpe” de 1964); e por consequência a criação de um cadastro territorial para a realização das políticas fundiárias pelo então IBRA (Instituto Brasileiro da Reforma Agrária, sucedido em 1970 pelo INCRA – Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária). Portanto, não há que se discorrer sobre o cadastro territorial ou multifinalitário de imóveis rurais sem discutir o princípio da função social da propriedade.

Segundo Carlos Frederico Marés, “a terra é a grande provedora das necessidades humanas. É da terra que todos os povos tiram o seu sustento, sua alegria, seu vestuário e sua

⁴⁹ op. cit., p.31.

⁵⁰ Nesse sentido: GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 14. ed. Forense, 1999, p. 97.

arte. Não apenas a terra que germina o grão, mas a que fornece os minerais, o barro dos objetos, o ferro do machado e o abrigo às intempéries, se liga ao ser humano para criar sua cultura, mística e espiritualidade. Por isso, no processo de transformação da riqueza natural em objetos da riqueza humana, a fonte é sempre a terra e a natureza que a acompanha. A terra é um bem comum”.⁵¹ Las Casas (apud Marés), por sua vez, com base na leitura das escrituras sagradas, não estava sequer imaginando a possibilidade de a terra ser objeto de apropriação individual, ou seja, de ser propriedade privada.

Em antítese a Thomas Hobbes, John Locke, observando uma tradição jusnaturalista, não partia da premissa da belicosidade *per anima* do indivíduo – a propriedade para Locke é um direito natural inalienável a todos os homens, representando o direito à vida, à liberdade e aos bens úteis para sua projeção de personalidade. O Estado, para ele, só pode existir para garantir a propriedade de todos.⁵²

Observa-se, portanto, que a propriedade se fundamenta no trabalho nela exercido. Por outro lado, deve-se considerar a terra tão somente como um meio para obtenção de bens necessários à sobrevivência por parte do ser humano, bem como de desenvolver as suas potencialidades, por meio da paulatina evolução tecnológica e das descobertas científicas, prolongando a existência da raça humana na terra e tornando-nos capazes de feitos que preconizam nossa espécie no planeta. Por sua vez, a escola fisiocrata, capitaneada por Quesnay e Turgot, considerava que toda a riqueza era proveniente da atividade sobre a terra (*ager, rur- agricultura*).

A ascensão do capitalismo com o advento da modernidade transformou a terra em mercadoria, tendo em vista ser possível a sua apropriação individual e transferível, ou seja comercializável. Antes da instituição da propriedade individual da terra, seu uso era determinante. Entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX, em decorrência das condições de trabalho à qual os operários eram submetidos e da ascensão do grande capitalismo monopolista, ideias socialistas se tornaram atrativas, com o risco de desmoronar o próprio sistema capitalista. De fato, ideais inspirados no pensamento marxista inspiraram diplomas como a Constituição Mexicana e a de Weimar. No entanto, o pleno uso abusivo da

⁵¹ Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjnl7ev6cTUAhUzb5oKHbYqCo4QFggpMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.itcg.pr.gov.br%2Farquivos%2Ffile%2FLIVRO_REFORMA_AGRARIA_E_MEIO_AMBIENTE%2Fparte_3_1_CARLOS_MARES.pdf&usq=AFQjCNEq78LOnj5RNu55Uuh5GPD_Tp-kYQ&sig2=1fKIUhe7mu8pAuw2rfgfXQ>. Acesso em: 16 jun. 2017.

⁵² SOUZA, Roberta Bandeira. **Liberdade, propriedade e trabalho em Locke e Hegel.** Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/6721/1/2012_art_rbsouza.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2017.

propriedade fora condenado pela própria Igreja Católica, tendo o Papa Leão XIII emitido a Encíclica *Rerum Novarum*, condicionando o exercício da propriedade à consecução de sua função social.

Nessa toada, necessário também definir o que seria o imóvel rural, objeto de proteção constitucional sob o prisma do direito à propriedade. Segundo a Lei n. 4.504/1964 e a Lei n. 8.629/1993, o imóvel rural consiste em um prédio rústico (do latim *rur*, que significa fora da *urbe*, e não um imóvel desprovido de comodidades, conforto, tecnologia, características dos imóveis utilizados para o agronegócio do século XXI), que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, seja mediante planos públicos de valorização, seja por intermédio da iniciativa privada.

O critério utilizado pelo legislador ao definir o imóvel rural, ao contrário do Código Tributário Nacional, que adotou o parâmetro de localização, foi o de destinação (art. 4º do Estatuto da Terra e art. 29 do CTN). Ou seja, demanda-se a formação de unidade de exploração econômica, representada por uma única propriedade ou pelo grupamento dessas.⁵³

A importância da definição de imóvel rural vem do fato de que a autarquia responsável pela reforma agrária no Brasil, qual seja, o INCRA, para proceder ao cadastro de imóvel rural, utiliza-se da definição da Lei n. 4.502 e da Instrução normativa n. 82 /2015 (art. 6º, para os fins do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR) deste Instituto de Terras, o qual considera como um único imóvel duas ou mais áreas confinantes pertencentes ao mesmo

⁵³ EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. DESAPROPRIAÇÃO. REFORMA AGRÁRIA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA DE UM DOS CO-PROPRIETÁRIOS. INTIMAÇÃO DOS DEMAIS CONDÔMINOS POR EDITAL. ART. 2º, §§ 2º e 3º, DA LEI N. 8.629/93. VALIDADE. CONDOMÍNIO. AUSÊNCIA DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DE PARTES CERTAS. UNIDADE DE EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO IMÓVEL RURAL. ART. 4º, I, DO ESTATUTO DA TERRA. VIABILIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO. ART. 184, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. PRODUTIVIDADE DO IMÓVEL. DILAÇÃO PROBATÓRIA. APRECIÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Reputa-se válida a notificação prévia quando, intimado um dos coproprietários por via postal, com aviso de recebimento, a comunicação aos demais condôminos é realizada mediante publicação de edital, na forma do art. 2º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 8.629/93. 2. A existência de condomínio sobre o imóvel rural não impede a desapropriação-sanção do art. 184 da Constituição do Brasil, cujo alvo é o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social. Precedente [MS n. 24.503, Relator o Ministro MARCO AURÉLIO, DJ 05.09.2003]. 3. O registro público prevalece nos estritos termos de seu conteúdo, revestido de presunção iuris tantum. Não se pode tomar cada parte ideal do condomínio, averbada no registro imobiliário de forma abstrata, como propriedades distintas, para fins de reforma agrária. Precedentes [MS n. 22.591, Relator o Ministro MOREIRA ALVES, DJ 14.11.2003 e MS n. 21.919, Relator o Ministro CELSO DE MELLO, DJ 06.06.97]. 4. O conceito de imóvel rural do art. 4º, I, do Estatuto da Terra, contempla a unidade da exploração econômica do prédio rústico, distanciando-se da noção de propriedade rural. 5. A impossibilidade de dilação probatória em mandado de segurança torna insuscetível de apreciação a questão relativa à produtividade do imóvel rural. Precedente [MS n. 24.518, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 30.04.2004]. 6. Segurança denegada. (MS 24488, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/2005, DJ 03-06-2005 PP-00004 EMENT VOL-02194-02 PP-00260 LEXSTF v. 27, n. 320, 2005, p. 170-177 RTJ VOL-00193-03 PP-00914)

proprietário ou não, desde que mantida a unidade econômica, ativa ou potencial. Observa-se que, de acordo com o § 2º do art. 6º, sequer a existência de arrendamento prejudica o conceito de continuidade para fins de caracterização do imóvel rústico.

No caso da legislação tributária, a Lei n. 9.393/1996 considera imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município⁵⁴ (em que pese a jurisprudência ressaltar posição contrária, de acordo com o que fora decidido no REsp 1123850/RS). No âmbito do direito registral imobiliário, o imóvel será rural independentemente de sua localização, se houver referência ao Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR. No caso do cadastro de imóveis rurais da União (INCRA), no fôlio real do registro de imóveis sempre haverá a representação de uma unidade imobiliária. No cadastro do Incra, o imóvel pode englobar várias matrículas ou parcelas destas ou até áreas de posse (lembrando que a posse não é passível de registro no direito brasileiro, salvo exceções). O sistema matricial do registro imobiliário se distingue de forma nítida no direito brasileiro em relação ao cadastro e, nos últimos anos, a relação entre o cadastro e registro tornou-se mais clara.

Isso ocorre principalmente com a descrição do imóvel rural,⁵⁵ com a obtenção de sua respectiva matrícula em decorrência do ingresso do título no fôlio real, que deve ser feito a partir de memorial descritivo elaborado, executado e assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), contendo as coordenadas e os vértices definidores dos seus limites georreferenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB) e com precisão geométrica definida pelo INCRA, o qual é incumbido de homologar o

⁵⁴ TRIBUTÁRIO. IMÓVEL NA ÁREA URBANA. DESTINAÇÃO RURAL. IPTU. NÃO-INCIDÊNCIA. ART. 15 DO DL 57/1966. RECURSO REPETITIVO. ART. 543-C DO CPC.

1. Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966).

2. Recurso Especial provido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução 8/2008 do STJ. (REsp 1112646/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 26/08/2009, DJE 28/08/2009)

⁵⁵ DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. REGISTROS PÚBLICOS. AÇÃO DE USUCAPIÃO. IMÓVEL RURAL. INDIVIDUALIZAÇÃO. MEMORIAL DESCRITIVO GEORREFERENCIADO. NECESSIDADE. LEIS 6.015/1973 E 10.267/2001.

1- O princípio da especialidade impõe que o imóvel, para efeito de registro público, seja plenamente identificado, a partir de indicações exatas de suas medidas, características e confrontações.

2- Cabe às partes, tratando-se de ação que versa sobre imóvel rural, informar com precisão os dados individualizadores do bem, mediante apresentação de memorial descritivo que contenha as coordenadas dos vértices definidores de seus limites, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro. Inteligência do art. 225, *caput* e § 3º, da Lei n. 6.015/1973.

3- Recurso especial provido.

(REsp 1123850/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 16/05/2013, DJE 27/05/2013)

procedimento e de certificar que essa poligonal objeto do respectivo memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo de sua competência. Contudo, destaca-se uma crítica, uma vez que, de acordo com o Decreto n. 4.449/2002, a certificação não implicará reconhecimento do domínio ou a exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário. O art. 9º, quanto à sua *ratio*, pode ser interpretado da seguinte forma: 1) o legislador tentou ser coerente com a característica constitutiva do Registro de Imóveis de acordo com o sistema brasileiro, inspirado no sistema alemão; e 2) a administração pública quis se eximir da responsabilidade por eventuais erros de lançamento, homologação ou elaboração dos memoriais descritivos elaborados.

Portanto, com o advento da Lei n. 10.267/2001, tornou-se necessário que o proprietário realize o levantamento topográfico da área, com a correspondente elaboração de memorial descritivo contendo as coordenadas dos vértices definidores de seus limites, encaminhando-o ao Incra, o qual certificará que não há áreas de sombra ou de sobreposição, conforme consulta ao respectivo cadastro territorial, e que o memorial atende aos requisitos técnicos instituídos mediante ato normativo da autarquia fundiária.

Contudo, nem tudo são flores. A situação fática demonstra que o INCRA não é eficiente no que tange à certificação de imóveis, tampouco possui real conhecimento da situação dos imóveis rurais no Brasil. Por essa razão, a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) ajuizou ADI no Supremo Tribunal Federal, com base na seguinte fundamentação:

resta saber se as medidas previstas nos §§ 3º, 4º e 5º do art. 176 da Lei dos Registros Públicos são aptas a atingir os objetivos buscados pelo legislador, que certamente é o incremento da segurança dos negócios jurídicos envolvendo a alienação de imóveis rurais. Ainda que o georreferenciamento seja medida das mais desejáveis, a experiência tem demonstrado que as medidas com ele relacionadas, ante a incapacidade do INCRA, são inócuas, não têm condições de atingir os objetivos pretendidos pelo legislador. A espera por meses ou anos por um certificado que possibilita o registro da propriedade acaba impondo meios informais de celebração dos negócios jurídicos translativos, com a utilização de “contratos de gaveta” ou de outros subterfúgios que tornem despiciendo o registro. As conformações/restrições decorrentes das normas impugnadas, antes de propiciar um aumento da segurança jurídica, acabam por acarretar, na prática, uma real elevação da informalidade e, por consequência, da instabilidade das relações fundiárias no campo. Evidente, pois, a inadequação da medida, o que por si só já configura a inconstitucionalidade dos dispositivos que a consagram. (Excertos da petição inicial da ADI ajuizada, a qual foi protocolada sob o n. 4.866).

Em que pese seu ajuizamento em 2012 e seu pedido de Medida Cautelar ainda não ter sido deferido, estando condicionado ainda a informações do Congresso Nacional e do INCRA (o qual requereu seu ingresso como *amicus curiae*), a ADI evidenciou por si só a falta de estrutura administrativa do INCRA para a realização da respectiva certificação, o que implica faticamente uma limitação desproporcional ao exercício do direito constitucional à propriedade, tracionando o proprietário, muitas vezes, à negociação informal.

O Incra, por sua vez, argumenta, em suas informações, no sentido da constitucionalidade dos dispositivos impugnados. Explicitando a diferenciação entre o georreferenciamento (ato de incumbência do particular) com a certificação (ato exarado pela administração pública), tenta infirmar as alegações de ineficácia administrativa nos procedimentos de certificação:

Não se há, evidentemente, que confundir georreferenciamento com certificação, o primeiro sendo o procedimento privado pelo qual o titular do registro assegura descrição técnica específica do polígono de seu imóvel, a segunda sendo o procedimento público pelo qual a Administração atesta a não sobreposição do polígono assim tecnicamente descrito, a outro sujeito ao mesmo procedimento. (...) Logo, de plano, especificamente para a exigência legal de georreferenciamento, não se vê nem impossibilidade material, nem inexecutabilidade coletiva, e, portanto, sendo implausível a articulação da requerente, não há nem sentido, nem necessidade jurídica, e muito menos *fumus boni juris* ou *periculum in mora* de sob esses fundamentos serem declarados inconstitucionais os §§ 3º e 4º do art. 176 da LRP, pois ‘Pas de nulite sans grief’..

Por outro lado, observa-se que, no caso da instituição de condomínio, há posição doutrinária no sentido de que as partes ideais decorrentes da instituição de condomínio não podem ser objeto de georreferenciamento, o qual está em coerência com a unidade econômica da gleba. Apesar de haver discordância sobre esse posicionamento, considerando a existência de condomínios rurais para fins de recreio (Instrução Normativa n.17b do Incra, revogada pela IN n. 82/2015), Ridalvo Machado, em artigo publicado no *site* do IRIB (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil), assim considera:

Definitivamente, não há Lei que imponha ao proprietário a obrigação de promover o georreferenciamento de todas as áreas rurais contíguas que lhe pertençam e que estejam matriculadas no Registro de Imóveis competente, quando pretender realizar algum ato relativo a uma de suas propriedades imobiliárias. Melhor esclarecendo — embora pareça já estar se tornando repetitivo —, se uma pessoa detém a titularidade em mais de uma matrícula de imóvel rural que estejam contiguamente localizados e pretenda realizar alguma modificação em uma área correspondente a alguma das matrículas,

não estará obrigada a promover o georreferenciamento de todas as outras áreas, mas apenas daquela que sofrerá a alteração.⁵⁶

Esse não é, entretanto, o posicionamento firmado pelas Corregedorias de Justiça Estaduais, como a do Tribunal de Justiça de Goiás e a do Rio Grande do Sul, que consideram a realidade social na constituição dos denominados “condomínios de chácaras”, muitos dos quais com dimensões inferiores à fração mínima de parcelamento (FMP), sendo impossibilitados *ex lege*, i.e, pelo Estatuto da Terra de serem individualizados por caracterizarem o denominado “minifúndio”. Com o advento desses provimentos, fora autorizada a individualização, com a posterior emissão de CCIR, delimitado pelo georreferenciamento (art. 10, Provimento n. 24/2016 CGJ/GO).

3.2 Registro da Propriedade Rural Imobiliária

No seio do direito à propriedade imobiliária rural no Direito, não há de se prescindir da importância dos institutos registrares imobiliários. A propósito, Eduardo Sócrates Castanheira Sarmiento Filho aduz que, “dentre todos os tipos de registro, é o registro imobiliário que avulta em importância, sendo considerado ‘o registro público arquetipo’, como também pela importância econômica da riqueza imobiliária”.⁵⁷ Ressalta-se ainda a distinção entre o cadastro e o registro, uma vez que, considerada a complementariedade e os pontos de contato, eventualmente ocorrem confusões no cotejo dos respectivos institutos.

A existência do primeiro decorre da necessidade de evidenciar a realidade física do imóvel (cadastro territorial), contendo, ainda, uma série de informações que permitem à administração realizar a gestão fundiária do território e da população, possibilitando a realização de políticas públicas necessárias para a consecução de programas de governo, bem como a implementação de direitos fundamentais. O registro, em conformidade com o nosso sistema recepcionado, que consiste num registro “forte” ou registro de direitos, informa a situação jurídica do imóvel, de maneira que deve ser operado por profissional do direito, selecionado na forma preconizada no art. 236 da CF. Observa-se que, à luz do direito brasileiro, o termo “registro” (ou registro, como utilizado em Portugal e outros países de língua portuguesa) abrange três atos, que foram englobados com a evolução jurídico-registral: a

⁵⁶ Disponível em: <<http://www.irib.org.br/obras/conceitos-de-imovel-rural-aplicacao-na-certificacao-do-incra-expedida-no-memorial-descritivo-georreferenciado>>. Acesso em: 14 maio 2017.

⁵⁷ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito registral imobiliário**. Curitiba: Juruá, 2013, p.20.

inscrição (utilizada para hipotecas); a transcrição (das transmissões); e as averbações (ainda existentes no regime da Lei n. 6.015/1973).

Existem princípios que regem o direito registral imobiliário, sobretudo para compreensão e finalidade de seus institutos, os quais se entremeiam no tráfico jurídico, uma vez que correlacionam-se com outros institutos e atos jurídicos que envolvem outros subsistemas jurídicos, como o direito civil (compra e venda, divórcio, regime de bens, capacidade, personalidade, dentre outros), tributário (responsabilidade tributária, obrigações acessórias, fato gerador, entre vários outros). Karl Larenz entende os princípios como necessários à interpretação, mormente quando se questiona até que ponto a regulação legal deixa espaço para outro princípio – em relação ao alcance e à combinação dos princípios é determinante o “sistema interno” do direito.⁵⁸

Para Dworkin, o direito, enquanto decisão, se respalda ou em argumentos de política ou em argumentos de princípio. Contudo, os juízes devem aplicar o direito e não o criar, sob pena de se tornar um “legislativo segundo”, e os princípios e as políticas são os fundamentos essenciais da justificação política.⁵⁹ Por sua vez, para Robert Alexy, o critério utilizado para distinguir os princípios das regras é que os primeiros são normas que mandam que algo seja realizado da melhor maneira possível, sendo, portanto, *mandados de otimização*, caracterizados por serem cumpridos em diferentes graus, segundo as condições fáticas e jurídicas, determinadas pelas regras e princípios opostos.⁶⁰ Os princípios que identificam o direito registral imobiliário como distinto dos demais subsistemas jurídicos serão identificados posteriormente.

Numa matriz jurídica romano-germânica, o princípio da legalidade é de importância vital, e sua previsão no Direito brasileiro no âmbito registral decorre do art. 1225 do Código Civil (correspondente ao art. 674 do Código Civil de 1916 – especificamente, está cristalizado no art. 167 da Lei de Registros Públicos). Dialoga com a legalidade⁶¹ específica dos direitos reais, uma vez que a proteção *erga omnes* de um direito sobre uma coisa deve ser estipulada em lei, na medida em que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Por outro prisma, só os direitos reais previstos em lei como tal podem

⁵⁸ LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. Tradução de José Lamêgo. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2014, p. 474.

⁵⁹ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 129.

⁶⁰ apud MONT’ALVERNE, Martônio. A dignidade humana: princípio, regra ou artimanha? In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier et al. (Orgs). **Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo**. Florianópolis: Qualis, 2015, p. 131.

⁶¹ CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto; ALVIM NETO, José Manuel de Arruda (Coords). **Lei de registros públicos comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

acessar o fólio real da serventia registral imobiliária, tendo em vista que nosso sistema é de registro de direitos ou denominado registro forte (ao contrário do Registro de Títulos e Documentos, que basicamente é um registro de contratos). Por sua vez, como corolário deste princípio, surge o princípio da taxatividade, já que só pode acessar o fólio real o que for definido como direito real em lei, ou seja, *numerus clausus*. Exsurge a dúvida, portanto: os direitos reais não previstos no art. 1225 do Código Civil podem ser passíveis de registro? A Lei n. 11.977/09, subvertendo a tradição jurídica iniciada em 1916, admitiu o registro da posse para fins de regularização fundiária. Por outro lado, em decorrência do princípio da taxatividade, seria possível o registro de um direito real não previsto no rol do art. 167 da lei de registros públicos? Seguindo a mesma lógica, não se observam óbices para tanto.

Prior tempore, potior jure – brocardo bradado por 11 entre 10 registradores na beirada do balcão das milhares de serventias registrais espalhadas no território nacional – sacramenta, quase que de forma dramática, o princípio da prioridade,⁶² o qual consiste na preferência de admissão no fólio real do título que foi apresentado na serventia registral. Esse princípio tem diversas consequências, quais sejam: 1) inibe o registro de direitos contraditórios, assegurando que não exista a emissão de diversos títulos aquisitivos sobre o mesmo imóvel e, caso isso aconteça, assegura ao adquirente mais diligente ter seus direitos resguardados pelo registro; 2) uniformiza e “democratiza” os processos por meio do protocolo, que pauta a ordem de serviço dos cartórios, evitando “favores” de registrar títulos em decorrência de condutas impessoais do registrador; e 3) facilita o poder disciplinar e correccional, uma vez que o protocolo, instrumento formal do princípio da prioridade, demonstra a data de apresentação dos títulos apresentados.

De forma muito semelhante ao tão ensinado princípio da inércia (*nemo iudex sine actio*) aplicado à teoria geral do processo, o qual demanda a provocação da parte para que o estado-juiz forneça a atividade própria da jurisdição (de “dizer o direito”), há o princípio da instância, segundo o qual os títulos inscritos, transcritos, assentados, registrados ou averbados são aqueles apresentados por interessados. Ou seja, a “jurisdição registral ou notarial”, se é que se pode denominá-la dessa forma, impulsiona-se de forma provocada, por requerimento verbal ou escrito e a apresentação do título, que é documento de natureza dispositiva e probatória do direito que em si está descrito (ex, escritura de compra e venda). A regra é que o registrador não aja de ofício (como no caso do art. 214 da Lei de Registros Públicos), mas sim com o impulso do interessado. No entanto, a qualificação (ato privativo do registrador), uma

⁶² CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

vez recebido o título protocolado, é ato de ofício e obrigação do registrador. Observa-se que existem averbações procedidas *ex officio*, como as previstas no art. 213 da LRP, relativizando o respectivo princípio.

O princípio da especialidade,⁶³ por sua vez, corresponde à especialidade dos direitos reais. Exige do registrador e do tabelião conhecimentos que transcendem a ciência do direito, uma vez que a descrição do imóvel demanda conhecimentos básicos de agrimensura (para imóveis urbanos e rurais), de urbanismo (para imóveis urbanos) – além de escoreta técnica redacional, porquanto o oficial registrador ou seu preposto, ao realizar a descrição do imóvel ou do negócio jurídico o fará *ad aeternum*, passando por gerações, sendo passível, evidentemente, a retificação no devir dos tempos. Instrumento adequado para consecução da especialidade objetiva é a instituição de um cadastro imobiliário que constitua um adequado sistema de informações territoriais (como fora feito em países como Estados Unidos, França, Alemanha e Austrália), pois a especialidade objetiva “perfeita” demanda a congruência entre os dados constantes do cadastro e do registro.

O princípio da continuidade,⁶⁴ também conhecido como princípio do trato sucessivo, tem por objetivo que o fôlio real ou matrícula seja um “espelho” da cadeia dominial, formando uma sequência lógica entre transmitentes e adquirentes. A adoção do sistema de matrícula e o uso de fichas facilitou a busca da sequência de transações pertinentes a um imóvel, bem como da sua origem. Por outro lado, esse princípio impede vícios jurídicos, como a *venda a non domino* e a inscrição de graus de direitos reais de garantia em contradição ao que consta na matrícula do imóvel (ex: garantia hipotecária). As únicas exceções no direito brasileiro à continuidade seriam o instituto da *saisine*, da usucapião e o novel instituto da regularização fundiária.

No que tange à publicidade registral imobiliária,⁶⁵ não deixa de ser peça essencial para a proteção dos direitos reais, uma vez que a sociedade pode saber quem é o real titular do imóvel e, a partir daí, opor *erga omnes* o seu direito. Ressalta-se que a publicidade registral imobiliária é passiva, ou seja, ela é provocada pelo interessado em relação à serventia em que está registrado o imóvel, a qual a fornecerá, mediante busca ou certidão, não podendo o oficial ou preposto manifestar recusa ou impor justificativa para o pedido, sendo que somente

⁶³ AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de imóveis, retificação de registro e georreferenciamento**: São Paulo: Saraiva, 2013, p. 288.

⁶⁴ AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de imóveis, retificação de registro e georreferenciamento**: São Paulo: Saraiva, 2013, p. 288.

⁶⁵ OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Publicidade registral imobiliária**. São Paulo: Saraiva, 2010. (Série Direito Registral e Notarial)

a ausência do pagamento de emolumentos pode justificar a recusa. Publicidade é tornar-se público. Uma vez registrado o título, o direito constante deste se torna acessível a todos, sendo que não há violação à privacidade do indivíduo, já que esta abrange a pessoa e não a coisa objeto do registro. No entanto, não foi sempre assim no direito brasileiro. No período das Sesmarias, a regra era a *mancipatio* e seu decorrente ocultismo, em que não dava para saber os limites do direito de posse dos fidalgos de então. O sistema de publicidade imobiliária, portanto, possui dupla garantia: 1) resguardar o proprietário e 2) a sociedade, que sabe os limites que o proprietário pode opor a todos.

O princípio da presunção orbita sobre o valor probatório do registro, o qual, no sistema brasileiro, a exemplo do alemão, que possui eficácia constitutiva (ao contrário do francês, que possui eficácia declaratória ou para fins de mera publicidade) confere presunção relativa do que consta no registro (ao contrário do alemão, em que a *eintragung* possui presunção absoluta de veracidade), ou seja, os assentos podem ser desconstituídos judicialmente por ação própria ou pela própria retificação administrativa (desde 2004, com o advento da Lei n. 10.931/04). Isso confere segurança jurídica ao adquirente de boa-fé, o qual diligente registra o título aquisitivo na serventia competente.

Ressaltamos que as aquisições *inter vivos* no Brasil, para a propriedade rural, demandam o registro do título, ou seja, o teor da publicidade registral no Brasil não é meramente declaratório, mas também constitutivo; ou seja, somente por meio da inserção do título, seja pela transcrição (sistema utilizado de 1864 a 1973) do instrumento no livro 3 das transmissões, seja pela extração de dados do título, que são inseridos no livro 2 (em 1973 a novidade eram as destacáveis fichas, que facilitavam o serviço para o manuseio nas modernas máquinas de escrever eletrônicas da época); observa-se que o advento de um livro de indicador real permitia a formação de um cadastro imobiliário dentro da serventia.

O registro imobiliário no Brasil abrange os direitos reais de forma taxativa, ou seja, somente as hipóteses referidas em lei são passíveis de inserção no sistema de fólio pessoal adotado na Lei n. 6.015/1973; destaca-se que a situação da posse e arrendamento ou parceria rural não é admitido no registro de imóveis (nesses dois casos os respectivos instrumentos são transcritos nos ofícios de registro de títulos e documentos), gerando, portanto, relativa insegurança jurídica sobre o exercício da posse no Brasil, em que pese nossa legislação considerá-la como um fato e não direito (resguardadas as *n* posições doutrinárias existentes e

as teorias sobre a posse construídas por brilhantes juristas). José de Arimatéia Barbosa⁶⁶ explana sobre o risco jurídico que ocorre na ausência de registro da posse, o que pode desembocar em litígios a serem dirimidos *a posteriori* pelo Poder Judiciário.

Vale observar que o registro da posse no direito brasileiro é situação excepcional, usado na maioria dos casos para a inscrição de títulos utilizados para a regularização fundiária, como a Certidão de Regularização Fundiária, que institui a legitimação de posse, prevista na Lei n. 13.456/2017.

Por outro lado, pode-se afirmar que o processo de registro da propriedade imobiliária rural é um ponto de amálgama entre o direito registral imobiliário e o direito agrário, uma tendo em vista que a qualificação do registrador na recepção de títulos que envolvem glebas situadas na zona rural institui de direito agrário, como a fiscalização de obrigações acessórias pertinentes ao Imposto Territorial Rural (ITR), Cadastro Ambiental Rural (CAR), Reserva Legal (RL), observância do módulo rural no que tange ao desmembramento das glebas, observância do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais, dentre outros. O Oficial de Registro de Imóveis, neste ponto, não é apenas um qualificador do aspecto jurídico e da higidez da transação, mas trabalha de forma indireta para a administração tributária, para as agências fundiárias e de proteção ao meio ambiente.

Leonardo Brandelli⁶⁷ aponta a função preventiva do notariado, cuja lógica de prevenção de litígios também se aplica aos registradores, considerados os aspectos de publicidade, autenticidade, segurança e eficácia que lhe são atribuídos por lei, considerando a atuação jurídica imparcial, e demonstra, de forma clara e evidente, a redução da litigiosidade em decorrência da atuação eficiente dos registradores. Não é outro o motivo por que passam pelos notários e registradores diversas medidas de desjudicialização, como os procedimentos de inventário, divórcio, retificação de área e recentemente a usucapião extrajudicial.

Observou-se nesse tópico, portanto, a necessidade de um adequado sistema de registro imobiliário para a devida negociação de imóveis rurais, bem como a segurança do crédito rural mediante o registro apropriado das garantias (hipoteca, penhor ou alienação fiduciária).

É fato notório que existem milhares de serventias extrajudiciais dispersas no território brasileiro, de dimensões continentais, as quais enfrentam realidades diversas. Da mesma forma que a formação territorial brasileira concentrou a maioria dos recursos nos grandes

⁶⁶ BARBOSA, José de Arimateia. **Compra e venda de propriedade rural**: enfoque a partir da Amazônia-Belo Horizonte: Edições Superiores, 2006, p. 87.

⁶⁷ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, edição digital.

centros urbanos, as serventias extrajudiciais situadas nos rincões setentrionais enfrentam realidades precárias, nas quais existem procedimentos registrares vetustos em decorrência do baixo acesso (material e técnico) à tecnologia no estado da arte, prejudicando tanto o usuário, que pode perder em segurança jurídica em suas transações, quanto o próprio titular da serventia, que fica impossibilitado de oferecer ao cidadão um serviço de qualidade.

Atento à revolução tecnológica, o legislador estabelece, com a edição da Lei n. 11.977/2009, em seu art. 37, que “os serviços de registros públicos de que trata a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico”. Como *forma dat esse rei*, em que pese a importância deste dispositivo, houve demora em definir, normatizar e normalizar os meios necessários ou a forma que como se materializariam de forma eletrônica os registros de imóveis. O Conselho Nacional de Justiça observou as Recomendações n. 14/2014 e n. 47/2015, primeiras iniciativas de normatizar a forma eletrônica do registro público de imóveis.

Instituído pela referida legislação, o Operador Nacional do Registro é mais uma ferramenta para o registro de Imóveis. Em atenção a diversas medidas do poder público para instituir o registro eletrônico, foi autorizada a criação do Operador Nacional do Registro Eletrônico, não obstante a tentativa feita pelo Provimento n. 47/2015, segundo a qual “o intercâmbio de documentos eletrônicos e de informações entre os escritórios de registro de imóveis, o Poder Judiciário, a Administração Pública e o público em geral estará a cargo de centrais de serviços eletrônicos compartilhados que se criarão em cada um dos Estados e no Distrito Federal”. Observe-se que a autorização legislativa conferiu ao IRIB (Instituto de Registro Imobiliário do Brasil), pessoa jurídica de direito privado, a natureza *sui generis*, no entanto foi posto veto ao trecho da redação definitiva da lei decorrente da conversão do texto da Medida Provisória em lei. O veto decorreu de uma preocupação de órgãos públicos e entidades de classe, pela natureza de direito privado do IRIB no mister de uma função pública. O IRIB consiste na congregação de vários oficiais de registros de imóveis que exercem sua atividade com fulcro no artigo 236 da Constituição. Como não há uma congregação *ex lege* de notários e/ou registradores no Brasil, como ocorre em vários lugares do mundo, o IRIB, pela sua especialidade técnica e neutralidade política, seria o habitat natural do Operador Nacional de Registro.

Cabe destacar que o regime jurídico a ser aplicado ao ONR, tal qual aos exercentes da atividade notarial e/ou de registro, é de pessoa jurídica de direito privado que exerce

atividades de interesse público, o que não está em dissonância com o ordenamento constitucional que rege os registros públicos (art. 236) tampouco com os preceitos aplicáveis à administração pública (art. 37 e ss. da Constituição). Explica-se: o ONR funcionará como ponto de apoio institucional e tecnológico para as Centrais de Serviços Eletrônicos Compartilhados dos Estados e do Distrito Federal, que prosseguirão com suas atividades, todavia, em muitos estados da federação, essas centrais não estão devidamente constituídas ou em condições operacionais.

Em outras palavras, o Operador Nacional do Registro nada mais é do que uma ferramenta para a implementação do Sistema de Registro de Imóveis eletrônico (SREI), que terá um incomensurável – porém importante – trabalho de normalização das atividades atualmente exercidas pelas Centrais Estaduais, todavia, mesmo que o Operador Nacional esteja em pleno funcionamento, as Centrais Eletrônicas Estaduais estarão em atividade, portanto vigentes o Provimento n. 47/2015 e a Recomendação n. 14/2014, do Conselho Nacional de Justiça.

Nota-se que o termo “registro eletrônico” não é uma novidade no direito brasileiro, visto que a Lei n. 11.977/09 já impôs a primeira *deadline* para sua implementação. O ONR, que é “entidade-ferramenta”, será um meio de plena implementação, e o sucesso ou fracasso do próprio registro de imóveis não será determinado por *mainframe*, *desktop*, aplicativo, *smartphone* ou logiciário, mas pelo o elemento humano nessa interação.⁶⁸

Observa-se no próprio meio jurídico um temor acerca do “esvaziamento” ou da “federalização da fiscalização” das corregedorias de justiça estaduais, por força do disposto no § 7º do art. 54 da referida Medida Provisória, o que seria incabível, pelos seguintes motivos: 1) o ONR não substitui os ofícios “molecularizados” ou difusos de registros de imóveis, dispersos nos milhares de municípios situados neste país de dimensões continentais; 2) o CNJ possui função correcional subsidiária; a atribuição constitucional por excelência é dos Tribunais de Justiça, que possuem autonomia institucional para tanto e a exercem por meio de suas corregedorias;⁶⁹ 3) a Lei n. 8.935/1994 institui a atribuição fiscalizatória dos

⁶⁸ Giora Epstein, piloto de combate das Forças de Defesa de Israel, maior ás da era do Jato, ao qual se reputam 17 vitórias, ao criticar a atual aviação de combate com seus novos aviões, fez a seguinte alegoria: “atualmente o piloto é apenas mais um dado a ser processado na aeronave”. Será que os registradores, sendo os atuais operadores do registro público de imóveis, se tornarão suplantados pelas tecnologias? Nada supera a criatividade jurídica do ser humano, o oficial de registro, atualizado com as leis e profissional com o dom da fina interpretação, atenta-se aos anseios da sociedade por meio da qualificação registral, o que faz amalgamar dentro do fólio real os negócios jurídicos, conferindo publicidade, segurança e eficácia.

⁶⁹ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 8.033/2003, DO ESTADO DO MATO GROSSO, QUE INSTITUIU O SELO DE CONTROLE DOS ATOS DOS SERVIÇOS NOTARIAIS E

serviços notariais e registrais ao juízo competente (com o auxílio das corregedorias-gerais de justiça, que atuam tanto no poder de polícia quanto no poder regulamentar), ao qual estarão submetidos os registradores de imóveis, no intuito da esmerada aplicação do estuário normativo pertinente; 4) o ONR, dentro da dinâmica de registro eletrônico, não é a atividade principal em si, mas tão somente uma peça na sistemática registral, que envolve recursos materiais, tecnológicos, humanos, bem como o arcabouço jurídico vigente; 5) o ONR agirá como agente normalizador do registro de imóveis eletrônico e o CNJ será o agente normatizador deste.

DE REGISTRO, PARA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE DAS ATIVIDADES DOS NOTÁRIOS E DOS REGISTRADORES, BEM COMO PARA OBTENÇÃO DE MAIOR SEGURANÇA JURÍDICA QUANTO À AUTENTICIDADE DOS RESPECTIVOS ATOS. I - Iniciativa: embora não privativamente, compete ao Tribunal de Justiça deflagrar o processo de elaboração de leis que disponham sobre a instituição do selo de controle administrativo dos atos dos serviços notariais e de registro (alínea "d" do inciso II do art. 96 c/c § 1º do art. 236 da Carta Federal). II - Regime jurídico dos serviços notariais e de registro: a) trata-se de atividades jurídicas próprias do Estado, e não simplesmente de atividades materiais, cuja prestação é traspassada para os particulares mediante delegação. Traspassada, não por conduto dos mecanismos da concessão ou da permissão, normados pelo *caput* do art. 175 da Constituição como instrumentos contratuais de privatização do exercício dessa atividade material (não jurídica) em que se constituem os serviços públicos; b) a delegação que lhes timbra a funcionalidade não se traduz, por nenhuma forma, em cláusulas contratuais; c) a sua delegação somente pode recair sobre pessoa natural, e não sobre uma empresa ou pessoa mercantil, visto que de empresa ou pessoa mercantil é que versa a Magna Carta Federal em tema de concessão ou permissão de serviço público; d) para se tornar delegatária do Poder Público, tal pessoa natural há de ganhar habilitação em concurso público de provas e títulos, não por adjudicação em processo licitatório, regrado pela Constituição como antecedente necessário do contrato de concessão ou de permissão para o desempenho de serviço público; e) são atividades estatais cujo exercício privado jaz sob a exclusiva fiscalização do Poder Judiciário, e não sob órgão ou entidade do Poder Executivo, sabido que por órgão ou entidade do Poder Executivo é que se dá a imediata fiscalização das empresas concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. Por órgãos do Poder Judiciário é que se marca a presença do Estado para conferir certeza e liquidez jurídica às relações inter-partes, com esta conhecida diferença: o modo usual de atuação do Poder Judiciário se dá sob o signo da contenciosidade, enquanto o invariável modo de atuação das serventias extra-forenses não adentra essa delicada esfera da litigiosidade entre sujeitos de direito; f) as atividades notariais e de registro não se inscrevem no âmbito das remuneráveis por tarifa ou preço público, mas no círculo das que se pautam por uma tabela de emolumentos, jungidos estes a normas gerais que se editam por lei necessariamente federal. III - Taxa em razão do poder de polícia: a Lei mato-grossense n. 8.033/2003 instituiu taxa em razão do exercício do poder de polícia. Poder que assiste aos órgãos diretivos do Judiciário, notadamente no plano da vigilância, orientação e correição da atividade em causa, a teor do § 1º do art. 236 da Carta-cidadã. É constitucional a destinação do produto da arrecadação da taxa de fiscalização da atividade notarial e de registro a órgão público e ao próprio Poder Judiciário. Inexistência de desrespeito ao inciso IV do art. 150; aos incisos I, II e III do art. 155; ao inciso III do art. 156 e ao inciso III do art. 153, todos da Constituição Republicana de 1988. IV - Percepção integral dos emolumentos: a tese de que o art. 28 da Lei federal n. 8.935/94 (Lei dos Cartórios) confere aos notários e registradores o direito subjetivo de recebem integralmente os emolumentos fixados em lei jaz circunscrita às fronteiras do cotejo entre normas subconstitucionais. Assim, por se constituir em confronto que só é direto no plano infraconstitucional mesmo, insuscetível se torna para autorizar o manejo de um tipo de ação de controle de constitucionalidade que não admite intercalação normativa entre o diploma impugnado e a Constituição República. V - Competência legislativa e registros públicos: o § 1º do art. 2º do diploma legislativo em estudo cria um requisito de validade dos atos de criação, preservação, modificação e extinção de direito e obrigações. Imiscuindo-se, ipso facto, na competência legislativa que a Carta Federal outorgou à União (CF inciso XXV art. 22). Ação julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade, tão-somente, do § 1º do art. 2º da Lei n. 8.033/03, do Estado do Mato Grosso.

(ADI 3151, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2005, DJ 28-04-2006 PP-00004 EMENT VOL-02230-01 PP-00119)

Portanto, o Operador Nacional de Registro não é o registro em si, em razão da conformidade constitucional (art. 236 da CF) que determina que a *ultima ratio* da atividade registral reside na pessoa do registrador, detentora de fé pública e responsabilidade pelos atos perpetrados. Por ora, ainda não encontramos tecnologia que supere a criatividade e a compreensão jurídica do profissional de direito. Sendo assim, o ONR é um passo a mais no processo iniciado no âmbito do Conselho Nacional de Justiça no contexto das Recomendações baixadas pelo órgão e tem como escopo modernizar o sistema registral brasileiro, reconhecendo o protagonismo essencial dos registradores na construção do SREI e a regulação e fiscalização do Poder Judiciário como seu órgão diretor e regulador. O ONR não se preordena à constituição de um cadastro centralizado, visto que as atividades de cadastro e registro são deveras diferenciadas.

Por outro lado, o SAEC – Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado representa apenas um balcão de informações digital. O ONR tampouco tem como objetivo gerir as serventias extrajudiciais, atribuição de seus respectivos oficiais. Foi concebido para servir como organismo normalizador, a fim de dar concretude e executabilidade ao sistema do SREI em âmbito nacional, não retirando atribuições dos registradores, nem malferindo a competência normativa do Poder Judiciário.

É um truísmo afirmar que ainda não há um sistema perfeito ou ideal de transmissão de bens imóveis. Por essa razão, são constantes as discussões acadêmicas sobre um sistema que se aproximasse do ideal. De forma acrítica, o meio registral imobiliário brasileiro consagra o sistema alemão como tal, sem saber as razões pelas quais conseguiu esta nação declarar presunção absoluta no registro do título (*eintragung*), bem como a diferenciação da *gewere* prevista no BGB (*BürgerlichesGesetsBuch*) do formato de transmissão da propriedade imobiliária constante do direito pátrio. Por outro lado, o ponto de convergência entre os sistemas de direito privado ocidentais é que o direito de propriedade é exercido contra todos (*erga omnes*), sendo, portanto, o caráter da publicidade o principal fator que diferencia um sistema de outro. O sistema de clandestinidade praticamente foi abandonado no direito interno, sendo necessário que, para opor a todos o exercício da propriedade, a coletividade tenha conhecimento de *quem* é dono da coisa imóvel.

A publicidade nos registros públicos, via de regra, é de caráter passivo, ou seja, cabe ao interessado proceder à busca da informação constante do que está inscrito nos registros. Pois bem. Agiu de forma sábia o legislador ao não situar os direitos reais nos direitos de personalidade, sob pena de se deparar com um problema jurídico, qual seja, da intimidade.

Inserem-se nesse ponto os princípios da legalidade e da taxatividade, pois os dados previstos em lei podem acessar os fólhos pessoal e real dos livros da serventia, sem prejuízo à privacidade do indivíduo. (Versa o problema do Provimento n. 14, do TJGO)

Por outro lado, para Benito Arruñada,⁷⁰ existem três modelos de sistemas registrários no mundo, que seriam: a) registro de documentos; b) contratação privada; e c) registro de direitos. Em suma, no primeiro, apenas há um traslado e a conservação dos contratos privados para proporcionar provas documentais da titularidade empregadas pelos tribunais (utilizado na França e na maior parte dos EUA) – por mais que tenha um dinamismo a curto prazo, demanda posteriormente uma ampla pesquisa por advogados, corretores de imóveis e empresas seguradoras, implicando uma grande insegurança jurídica (demonstrada na crise de 2008, conforme será discutido doravante). No sistema de contratação privada, adotado na Inglaterra até a segunda metade do século XX, os Tribunais poderiam reconhecer eficácia real a direitos que tenham outrora permanecido ocultos, ou seja, eficácia probatória aos documentos particulares; o fracasso desse sistema é a necessidade de judicialização para o reconhecimento do direito. No caso do registro de direitos ou registro forte, sistema adotado no Brasil, Alemanha e Espanha, as informações não são só dos títulos, mas sim da própria constituição do direito (em que pese a abstração do título translativo, como no sistema alemão).

Angel Cristóbal Montés faz uma descrição mais minudente das famílias registrares imobiliárias, bem como dos pontos característicos que diferenciam uma da outra. Ressalta que a classificação de Besson os países de origem, dividindo-se, portanto, em três grupos: 1) o francês; 2) o alemão; e 3) o australiano ou *acta Torrens*. Gianturco, contudo, subdivide em quatro: a) o de transcrição francesa, belga e italiana; b) o da tabulação austríaca e o fundado na *auflassung* prussiana; c) o sistema hipotecário bremense dos *Handfesten*; e d) o desenvolvido na chamada *Acta Torrens*. Coviello dividiu em dois grandes grupos, ou seja, o de transcrição ou francês e o de inscrição alemão.

Augustin Aguirre (apud Montés) fez a “catalogação” com base nos efeitos da publicidade imobiliária, que se subdividiriam em: a) sistema adjetivo (ao qual corresponde o direito francês e os daqueles países que tomaram o mesmo por modelo); b) sistema substantivo (a legislação australiana, de força probatória absoluta, e a alemã e suíça, de força probatória relativa); e c) sistema relativo (ao qual pertence o Direito espanhol e seus

⁷⁰ apud MELO, Marcelo Augusto Santana de. **Teoria geral do registro de imóveis**: estrutura e função. Porto Alegre: SAFe, 2016, p. 70.

seguidores hispano-americanos). O rigor científico veio com Roca Sastre, ao focar no prisma da eficácia e do valor substantivo da publicidade imobiliária, dividindo-os, portanto, em duas grandes famílias: a) sistemas imobiliários não registrais (como a romano); e b) sistema registral imobiliário. Esse último, que nos é de maior importância; se subdivide em: a) sistemas de registro com efeito de requisito de oponibilidade (quer se registrem por meros atos de encargos – antigos ofícios de hipotecas –, quer por atos de disposição em geral – Direito francês, belga, italiano, etc.); b) sistema de registro com efeito de presunção de exatidão e plena proteção de terceiros (quer com inscrição constitutiva – direito alemão, suíço, etc. –, quer sem inscrição constitutiva – direito espanhol); e c) sistemas de registro com plena eficácia formal ou substantiva (quer sem título real – antigas legislações de Hamburgo, Saxônia, Lübeck, etc. –, quer com título real – Direito Australiano).^{71/72}

⁷¹ CRISTOBAL MONTÉS, Angel. **Direito imobiliário registral**. Porto Alegre: IRIB: Safe Ed. 2005, p. 214-216.

⁷² Rubéns Guevara Bringas explicita as classificações dos sistemas registrais imobiliários, de forma mais minuciosas, conforme se observa de trecho do presente artigo, *in verbis*: “Classificando de acordo com Garcia Garcia, a classificação dos sistemas de registro pode ser baseada em vários critérios. Em qualquer caso, deve-se notar; Ele ressalta que qualquer classificação a este respeito é de valor limitado, pois pode levar a simplificações. Portanto, uma base meramente indicativa e à guisa de introdução, podemos apontar para um número de critérios de qualificação: a) Para efeitos de registro a) sistemas de registro constitutivos. Eles são aqueles onde a matrícula é necessário ou necessário como determinante da aquisição ou a criação de direito real. Siga os sistemas mais avançados, como a Alemanha, Suíça, Áustria e Austrália; b) inaplicabilidade Sistemas sobre terceiro. Inscrição nesses sistemas não constitui entre as partes e determina a aquisição de direito real, mas um MANZANO SOLANO, Antonio e MANZANO FERNANDEZ, Maria Del Mar, Ob. Cit. p. 71 2 MANZANO SOLANO, Antonio e MANZANO FERNANDEZ, Maria Del Mar, Ob. Cit. P. 71 et seq. a falta de registro não registrado o título inexecutável contra um terceiro que tem registrado. É o princípio de que não prejudique terceiros não registrado que tenha se registrado. Segue-se em sistemas latinos em França e Itália, essencialmente. Outra classificação, tendo também em conta os efeitos de registro, mas se refere à presunção de correção é a seguinte: a) presunção Sistema de correção. Neles a entrada de registro se presume preciso em sua presunção dois variantes de correção refutável, derivado do princípio da legitimidade registro e presunção iuris et de jure, em relação ao terceiro hipoteca que atenda certos requisitos e do princípio da *registro de fé* pública. Este é o sistema de alemães, suíços e austríacos. O sistema espanhol é também uma presunção de precisão nestes dois modos. Em vez disso, o sistema brasileiro é a presunção de exatidão em seu modo refutável. b) Os sistemas que não presunção de exactidão é regulamentado. Nestes sistemas, não é atribuída à inscrição que efeito importante da presunção de exatidão, mas apenas a de ineficácia. É o que acontece nos sistemas de franceses e italianos. B) Na forma de organização A partir desta perspectiva, existem dois tipos de sistemas: a) Sistema de folio reais. O Registro, nestes sistemas é organizado tomando como base fundamental da propriedade, abrindo uma história para cada um, que consiste em separar os vários actos e contratos feitos em cada direitos de propriedade sob o princípio da especialidade. Este sistema real folio protótipo são as leis da Alemanha, Suíça, Áustria e Espanha. b) de base do sistema pessoal. Nestes sistemas, a organização do registro não tomar como referência a fazenda, mas é um arquivo de documento preenchido por alguns chips. É o sistema tradicional francesa e italiana e em muitos estados dos EUA. Em alguns casos, como no sistema francês, tem havido uma abordagem para o sistema fólio real, a implementação do chamado "arquivo de propriedade", mas, no entanto, permanece registro pessoal, baseada fundamentalmente. C) por meio de extensão da resposta assentos para este critério, existem dois sistemas: a) sistema de transcrição. Eles são copiados ou reproduzidos no documento completo. Em outros casos, para impedir a cópia, o documento é arquivado, mas o sistema é o mesmo. Este é o sistema de belgas, franceses e italianos. Embora o critério é a forma de extensão dos assentos, e, portanto, veio denominando de "transcrição" não só para esta questão, mas pelos efeitos atribuídos a transcrição ou inscrição, ou seja, que muitas vezes considerado equivalente ao falar de "sistemas de transcrição" e "ineficácia". Na verdade, a transcrição se refere à maneira de estender o assento, e da "inoponibilidad" para o efeito que ocorre o assento. O que acontece é que ambas as características normalmente são dadas nos mesmos sistemas. b) sistemas de inscrição. Neles, os

O estudo da história do sistema registral imobiliário conhecido como “sistema alemão” é importante para observarmos as origens, pelo fato de que, em decorrência da formação da Alemanha, houve vários sistemas que o precederam, oriundos de diversas regiões que originaram o território germânico, como Bavária, Lübeck, Alta Saxônia, e os institutos que se originaram da tradição jurídica como a *Gewere*, traduzível como investidura, ato no qual na presença de testemunhas sacramentava a transmissão da posse, bem como o consentimento formal da transmissão (*Auflassung*), o qual culminava o ato com a inscrição no *GrundBuch*, ou seja, *eintragung* (§ 873 do BGB).

Jeff Murray Raff, jurista australiano da Universidade de Melbourne, ao fazer um esboço histórico sobre o tema, concluiu que o sistema nacional (alemão) foi o sistema prussiano estabelecido em 1872 sob a respectiva ordenação. Claramente uma escolha tinha que ser feita – os quatro sistemas não poderiam ser amalgamados. Sistemas de registro hipotecários não foram vistos como uma alternativa, mas como um passo intermediário na evolução para o sistema ideal de um registro de título de terra mantido em conjunto com um Cadastro. Além disso, entendeu que a natureza essencial do objeto da propriedade é essencial para a conceptualização de Direitos de propriedade e aos princípios legais substantivos que os ordenam.⁷³

Existem peculiaridades que conferiram as feições do sistema alemão, quais sejam: o título de transmissão é abstrato, em razão de haver a transmissão da posse pela *Gewere* ou investidura; a presunção absoluta do registro (§ 892 do BGB- *offentlichen glauben*), ao contrário do propalado pela doutrina registral, em decorrência de ser um negócio abstrato,⁷⁴ resta um legado Napoleônico durante o *Franzoseit* (ocupação francesa da Prússia e Áustria, que perdurou até 1814): as terras foram devidamente cadastradas, tema que será abordado adiante, o que delimitou as propriedades (*immobilien*) dos cidadãos alemães; de fato, foi bastante útil por mostrar o que era de direito dos plebeus prussianos em contraste com os privilégios nobiliárquicos da Aristocracia local, sendo que, sob o sol da Alsácia (na fronteira

assentos são feitos com base em extractar e às vezes transcrevendo certos aspectos do título, mas não todo o título, uma vez que existem acordos pessoais que não são registráveis D) Por causa de sua relação com a causa do sistema abstrato legal negócio a). Este é o caso do sistema alemão, que parte do sumário do negócio real, totalmente desconectado da causa obrigacional e de negócios. b) sistemas causais. Eles são aqueles que o registro tem uma base causal, que fornece a causa do assunto negócio jurídico a registro. Esta é a posição que segue a generalidade dos sistemas, excluindo o sistema alemão”. BRINGAS, Ruben Guevara. **Sistemas y técnicas registrales**: una vision comparatista. Disponível em: <http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_registral/revista/Doctrinas/Sistemas.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

⁷³ RAFF, M. J. (1999). **German real property law and the conclusive land title register**. PhD Thesis, Faculty of Law, The University of Melbourne, p. 187-190.

⁷⁴ Nesse sentido: CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

entre a França e a atual Alemanha), já raiavam os ideais liberais da Revolução de 14 de julho de 1789, iniciada na Queda da Bastilha.

Marcelo Augusto Santana de Melo leciona que a presunção absoluta do registro protege somente o adquirente de boa-fé (que é subjetiva); os requisitos para a mencionada proteção são os seguintes: 1) o Registro ou inscrição precisa conter alguma inexatidão, pois a proteção se produz a respeito de uma falsa aparência; 2) a proteção outorga-se ao que se adquire por negócio jurídico um direito real; 3) a proteção confere-se não somente ao adquirente de um direito real, mas também ao que se realiza uma prestação, em virtude de um direito inscrito, a favor do que no registro apareça como titular do mesmo; 4) só se protege ao adquirente de boa-fé; 5) não se configura nenhuma hipótese em que a lei excepciona a proteção da fé pública.⁷⁵

Por sua vez, o sistema brasileiro, em 1973,⁷⁶ tentou aproximar-se do sistema de matrícula alemão em substituição ao sistema consensual ou de transcrição, no entanto faltou-lhe a remissão ao cadastro imobiliário. Afrânio de Carvalho apresentou, em 1969, ao Ministério da Justiça anteprojeto no qual constava o cadastro (art. 22) para delimitar o espaço em que constava a inscrição (observa-se que o regime anterior – Decreto n. 4.857/1939 – fazia distinção entre as inscrições e transcrições, estas para as transmissões e aquelas para as garantias), todavia suas ideias, mais uma vez, não foram as vencedoras, e o texto da Lei n. 6.015/1973 se esquivou de fazer remissão ao cadastro, restando, portanto, um *gap* entre os dados constantes do registro e os constantes do cadastro fundiário. Pode-se dizer também que o Decreto n. 4.857/1939 instituiu um sistema “legitimamente” brasileiro, em que havia a transcrição típica dos sistemas consensuais, os quais, no entanto, possuíam efeitos reais na inscrição ou transcrição dos títulos, como os sistemas conhecidos como germânicos, marcados pela imprecisão em decorrência da tecnologia disponível à época (ex: fazenda buritizinho, que começava na igreja X até o córrego Y – marcos divisórios apagáveis ou elimináveis com o devir do tempo e sem precisão alguma).

O sistema espanhol, por sua vez, constitui uma variante do modelo alemão, coincidindo em muitos pontos com a dinâmica registral brasileira – visto que trabalha numa base de registro de direitos, embora a publicidade tenha o caráter declarativo e semelhante ao sistema francês e a propriedade seja transmitida pelo contrato, o que demanda maior prudência pelo notário ao elaborar a respectiva escritura de compra e venda. O fundamento do

⁷⁵ op. cit., p. 87.

⁷⁶ vide o tópico anterior que discorreu sobre o regime de transcrição – ressaltando a *vacatio legis* até 1976.

registro espanhol são os efeitos de quem adquire o imóvel a título oneroso e esteja de boa-fé. O artigo 34 da Ley Hipotecaria de 1946 se assemelha ao § 892 do BGB, que resguarda o adquirente de boa-fé, mesmo tendo adquirido o imóvel de quem não é proprietário (venda a *non domino*). Para Marcelo Augusto Santana de Melo, extrai-se da leitura que a *ratio legis* que permeia o sistema registral espanhol tem preceitos fundamentais, tais como: 1) a confiança na aparência registral; 2) a ineficácia do registro jurídico precedente ao do terceiro, consistente na nulidade e na resolução de efeitos reais; 3) a inexatidão registral; e 4) a aquisição imobiliária a *non domino*.⁷⁷ Fernando P. Méndez González, à luz da Análise Econômica do Direito, demonstrou que o sistema espanhol conferiu agilidade e segurança às transações imobiliárias, bem como ajudou o mercado imobiliário do país a ser mais dinâmico e confiável, mormente com o advento da Lei n. 24/2001, que conferiu uma ampla reforma na lei hipotecária de 1944, a qual reduziu prazos e simplificou procedimentos.⁷⁸

Por fim, não seria adequado tratar dos sistemas de registro sem discorrer sobre o “primo” distante do registro Alemão, ou seja, o sistema australiano ou sistema *Torrens*, que até foi fonte de inspiração para o direito brasileiro no alvorecer da novel República, quando Rui Barbosa, claramente influenciado pelas ideias oriundas da Oceania, alinhou o Decreto n. 451-B, de 31 de maio de 1890. Ao contrário do seu congênere Tedesco, resultado de uma lenta evolução jurídica, unificada com o BGB, esse registro surgiu pronto e acabado, havendo sido idealizado (teoricamente) por Sir Richard Robert Torrens (inspirado pelas ideias do notário Hamburguês Ulrich Hübbe), adotado inicialmente na Austrália em 1858 pelo *Real Property Act*. Afrânio de Carvalho explana as características que conferiram êxito a este sistema em terras australianas: a) passagem dos títulos antigos do imóvel, acompanhados de planta topográfica deste, por um processo de depuração do domínio, após o qual se dá a sua substituição por um título novo; b) matrícula do imóvel, identificado pela planta, em um livro-matriz, cujas folhas, portadoras da sua descrição e dos seus encargos, têm uma duplicata, destacável para servir aos proprietários de título novo; c) fé pública do título novo, imune a qualquer reivindicação, que, quando cabível, tem sucedâneo na indenização, pagável à conta do fundo especialmente criado para esse fim; d) transferências e onerações mediante simples averbações no título do proprietário e no livro matriz. A diferença entre o sistema australiano puro e o adotado no Brasil é que aquele obedecia a um processo administrativo, numa

⁷⁷ op. cit., p. 89.

⁷⁸ GONZÁLES, Fernando P. Mendez. **O sistema registral espanhol**: mais agilidade e mais segurança. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/boletins/detalhes/2926>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

repartição central dirigida pelo registrador geral, em *terra brasilis* o processo era eminentemente judicial.

Por outro lado, surgem dúvidas sobre quem realmente desenvolveu o sistema de registro imobiliário australiano (como conhecemos tradicionalmente, sendo que houve amplas reformas que o fizeram entrar em consonâncias com as diretrizes da FIG, ou Federação Internacional dos Geômetras), conforme explicita J. Murray Raff, professor da Universidade de Melbourne, Austrália. O senso comum leva a inferir que foi Sir Richard Robert Torrens, no entanto observam-se inspirações no notário hamburguês Ulrich Hübbe, além do que, deve ser ressaltada a controvérsia em relação ao sistema cuja paternidade fora fora reputada ao irlandês que se homiziou-se em terras australianas.⁷⁹

Cabe destacar as razões do insucesso do *sistema Torrens* no Brasil, quais sejam: a) caráter facultativo, exceto no tocante às terras públicas (nem essas foram realmente submetidas a esse sistema, por inépcia administrativa); b) pouca procura espontânea, apesar do grande atrativo de uma matrícula constitutiva e legitimadora,⁸⁰ em muito decorrente da ignorância da população rural sobre a necessidade e as vantagens do uso da escritura e do registro da terra – observa-se que muitas terras rurais no Brasil são oriundas de usucapião declarada judicialmente ou de inventário, sendo que antes das respectivas sentenças só havia a posse; c) o fato de que, entre 1890, ano da instituição do sistema *Torrens*, e 1916, ano de incorporação do Registro de Imóveis no Código Civil, decorreu um período tido como insuficiente para que o primeiro se tornasse plenamente conhecido (nesse sentido: Afrânio de Carvalho, op. cit., p. 411), sendo que a transcrição adotada no Código Civil demonstra, de forma direta, a legitimidade do título do proprietário, e a decisão proferida no primeiro deveria ser *transcrita*, ou seja, declarada de forma indireta; e d) a ausência de cadastro imobiliário rural no país, que poderia ser implementado com o uso obrigatório do sistema australiano, o que garantiria um sistema de presunção absoluta no país.

3.3 Cadastro da Propriedade Imobiliária Rural: estamos no caminho?

Quais seriam os objetivos do cadastramento dos imóveis rurais? Da leitura do art. 2º do Decreto n. 72.106/1972, que regulamenta a Lei n. 5.868/1972, a qual institui o Sistema

⁷⁹ RAFF, M. J. (1999). **German real property law and the conclusive land title register**. PhD Thesis, Faculty of Law, The University of Melbourne, p. 15- 20.

⁸⁰ Na realidade, até meados do século XX, considerado o baixo valor da terra, instrumentos de venda como a *Gambira*, como é conhecida no interior goiano, aliados aos altos custos de transcrição e escritura.

Nacional de Cadastro Rural (SNCR), observa-se, em síntese, que os objetivos são o fornecimento de dados e elementos na formulação de instrumentos de consecução de políticas públicas, mormente as políticas agrícolas e agrárias, bem como o levantamento sistemático dos imóveis rurais, seus proprietários ou detentores e a condição de uso da terra.

O termo “cadastro” tem sua origem etimológica na expressão latina *capistrato*, que significa “captar” ou “pegar”. Ou seja, organizam-se de forma sistemática as informações “capturadas”. O Cadastro, que é sistema de informações, pode ser utilizado para diversas finalidades, de acordo com os dados com que é alimentado; no entanto, nos restringiremos aos Cadastros Territoriais e aos Cadastros Multifinalitário.

Em 1996, foi realizado em Bogor, na Indonésia, um encontro inter-regional da Federação Internacional de Geômetras/ONU,⁸¹ cujo objetivo foi “elaborar um documento estabelecendo as características desejáveis e opções para sistemas cadastrais de países em desenvolvimento”, o qual ficou conhecido como “declaração de Bogor”. No que tange às principais justificativas para implementar tais reformas cadastrais, podem ser destacadas:

- a) Apoiar o desenvolvimento de um mercado imobiliário eficiente;
- b) Aperfeiçoar a proteção de direitos territoriais;
- c) Apoiar o gerenciamento territorial e o desenvolvimento territorial e o desenvolvimento econômico;
- d) Promover a automatização de sistemas cadastrais;
- e) Promover a simplificação de processos cadastrais.⁸²

⁸¹ O Cadastro e o conhecimento de nossos territórios constituem uma ferramenta de gestão estratégica para a planificação, o ordenamento territorial, o desenvolvimento urbano, rural e sustentável. Nesse sentido, as Nações Unidas e a Federação Internacional de Geômetras definiram em 1996 a visão cadastral até 2014, afirmando que devemos desenvolver uma moderna infraestrutura cadastral, facilitar um eficiente comércio da terra, proteger os direitos de propriedade e prover suporte ao desenvolvimento sustentável. Assim mesmo, na Cúpula das Américas de 1998, dentro do plano de ação sobre erradicação da pobreza e discriminação, os 34 países assistentes acordaram “tornar mais eficazes os processos de adjudicação, titulação e registro dos direitos de propriedade”. Nesse contexto, nasce a “Red de Expertos Iberoamericanos” (REI) em Cadastro, constituída por especialistas na matéria em diversas entidades públicas e privadas dos países iberoamericanos participantes do curso online “gestão do cadastro” (promovido pela Direção Geral do Cadastro na Espanha, o Instituto de Estudos Fiscais (IEF) do Ministério da Fazenda e Economia, a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI) e a fundação CEDDET. A mesma faz como espaço para compartilhar e intercambiar conhecimentos e experiências na matéria cadastral e consolidar nossa formação técnica e profissional, contribuindo desta maneira para o desenvolvimento e fortalecimento de nossas instituições. Oferece diversas ferramentas de comunicação em tempo real, recursos documentais, posicionamentos dos diversos eventos nos quais participam seus membros, cursos curtos de atualização, fóruns de debate, notícias da atualidade e informação relevante para seus membros. Hoje ao realizar o lançamento do primeiro número de nossa revista digital, a REI no Cadastro cumpre seus principais objetivos. Versão traduzida do Editorial da REI em Cadastro. Disponível em: <http://www.ceddet.org/wp-content/themes/ceddet/pdf/revistas/catastro/n1_catastro.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

⁸² CARNEIRO, Andréa Flávia Tenório. **Cadastro imobiliário e registro de imóveis**. Porto Alegre: SAFE Editor, 2003.

E o que seria um cadastro territorial, portanto? Segundo a FIG, ou Federação Internacional dos Geômetras:

O Cadastro é um sistema de informação do país, normalmente gerido por uma ou mais agências governamentais. Tradicionalmente, o Cadastro qual projetado para auxiliar na tributação da terra, transferência de imóveis, e redistribuição de terras. O Cadastro ajuda a fornecer os envolvidos em operações terrestres com informações relevantes e ajuda a melhorar a eficiência dessas operações e segurança da posse em geral. Ele fornece os governos em todos os níveis com inventários completos de propriedades de terra de tributação e regulamentação. Mas hoje, a informação é, portanto, cada vez mais utilizado por ambos os setores público e privado no desenvolvimento da terra, planejamento urbano e rural, ordenamento do território, e monitoramento ambiental.⁸³

⁸³ “Um cadastro é normalmente um sistema baseado em pacotes, isto é, informação está geograficamente referenciados em unidades únicas e bem definidas de terra. Estas unidades são definidas pelos limites formais ou informais que marcam a extensão de terras detidos para uso exclusivo por indivíduos Worth e grupos específicos de pessoas físicas (E. G. famílias, empresas e grupos comunitários). Cada parcela é dada um identificador de código ou parcela única. Exemplos de códigos de síntese incluem endereços, coordenadas, ou números de lote mostrados em um plano de pesquisa ou mapa.

Índices gráficas de parcelas de síntese, conhecidas como mapas de cadastro, mostra a localização relativa de todas as parcelas de uma dada região. Mapas cadastrais variam geralmente de escalas de 1: 10.000 a 1 em 500. Diagramas de grande escala ou mapas que mostram as dimensões mais precisas de encomendas e recursos (edifícios por exemplo, unidades de irrigação, etc.) pode ser compilado para cada parcela com base em levantamentos de solo ou sensoriamento remoto e fotografia aérea. Informações na textual ou atribuem arquivos do Cadastro, tais como valor agrícola, posse ou uso, pode ser acessado pelos códigos de encomendas únicas mostrados no mapa cadastral, criando assim um cadastro completo.

O Cadastro faz parte dos dados de base necessários em qualquer sistema de informação de terras públicas. Desde informações sobre parcelas agrícolas e propriedades rurais é muitas vezes necessária por muitos usuários diferentes, tendo, um cadastro padrão unificado para cada jurisdição ajuda a evitar a duplicação e auxilia na eficiência troca de informações. O Cadastro é geralmente criado e gerido por uma organização governamental. Em alguns países, cadastro pode ser da responsabilidade dos governos locais; em outros, é uma responsabilidade estadual ou nacional.

Exemplos de dados de interesse geral para a comunidade de usuários de largura, foi considerada geralmente faz parte do Cadastro, incluem:

- Parcelas agrícolas (localização POR EXEMPLO, limites, coordenadas)
- Posse da terra (por exemplo, direitos de propriedade, propriedade, arrendamento mercantil)
- Valor fundiário (qualidade POR EXEMPLO, valor econômico, imposto sobre o valor, valor de melhorias)

Outras informações podem, portanto, ser ligada à terra parcelas através dos identificadores de encomendas exclusivas e através de mapas índice cadastrais. Informações de pesquisa podem ser de importância para grupos de usuários específicos e inclui:

Edificações e outras melhorias

Dados agrícolas (classificações de capacidade de cada país, o uso da terra)

Dados florestais

Utilitários (por exemplo, água, eletricidade, comunicações)

Pesca (Observando pessoas físicas titulares de direitos em águas internas e costeiras)

Qualidade ambiental (particularmente para análise e monitoramento site-specific)

Demografia (estatísticas da população, dados de marketing do consumidor, etc.)

O Cadastro desempenha no papel importante na regulação do uso do solo. regulamentos de uso da terra estipular condições para o estabelecimento inicial de uma parcela (subdivisão POR EXEMPLO, ou fusão); o uso que a terra será colocado; tamanho de encomendas; e o acesso necessário à água e esgotos, estradas, etc. No desenvolvimento da terra, as formas de Cadastro de parte essencial da informação exigida pelo empreendedor privado, proprietários de terra, e as autoridades públicas para assegurar que os benefícios são maximizadas e os

Na qualidade de sistema de informações (espécie), o cadastro (gênero) tem sua razão de ser no auxílio à tributação da terra, à transferência de imóveis e à redistribuição das terras. No entanto, oportuno lembrar que existem as diferenciações entre cadastro técnico, cadastro imobiliário e cadastro multifinalitário. A primeira denominação é utilizada para diferenciar o cadastro do registro público de bens de raiz (utilizado também para designar os cadastros das redes de infraestrutura de serviços como água, luz e telefone). Por sua vez, o cadastro imobiliário orbita como unidade, a parcela e não o imóvel, utilizando, portanto, a mesma definição de cadastro adotada pela FIG. Já o cadastro multifinalitário consistiria em um sistema de informações territoriais projetado para servir às organizações públicas e privadas, bem como aos cidadãos.⁸⁴

E o que seria um Sistema de Informação (SI), gênero do qual o cadastro torna-se espécie? Busca-se o conceito fora da ciência jurídica:

Um Sistema de Informação (SI) pode ser definido como um conjunto de procedimentos organizados que, quando executados, provêm informação de suporte à organização.

Um SI em geral processa dados, de maneira informatizada ou não, e os apresenta para os usuários, indivíduos ou grupos, que são os responsáveis pela sua interpretação. A forma como se processa essa interpretação, uma atividade inerentemente humana, é extremamente importante para a compreensão da reação da organização às saídas do sistema.

São diversos os resultados possíveis para uma organização quando ela recebe as saídas de um SI. Muitos sistemas são usados para rotineiramente para controle e requerem pouco de tomada de decisão. Um sistema de agendamento de consulta, por exemplo, requer pouca atenção dos níveis diretivos da organização. Em geral, essas aplicações são altamente estruturadas e previsíveis, sendo necessário somente atenção às exceções. Em contrapartida, outros sistemas são mais voltados ao planejamento estratégico da organização, como os sistemas de priorização e alocação de investimentos. Nesses casos, os sistemas dão suporte à decisão dos gerentes. Embora os SI sejam anteriores ao fenômeno da computação eletrônica, e em alguns casos não dependam em absoluto de um computador, a explosão de informação e as necessidades de processar grandes volumes de dados o requerem novas ferramentas. Essas ferramentas para o trabalho da informação são componentes da Tecnologia da Informação.⁸⁵

Portanto, cabe lembrar que o cadastro é instrumento ou ferramenta necessária para a tomada de decisão administrativa, e seus componentes são a tecnologia de informação

custos (econômicos, social e ambiental) são minimizadas FIG. **Fig Statement on Cadastre**". Disponível em: <<http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub11/figpub11.asp#6.2>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

⁸⁴ Nesse sentido: CARNEIRO, Andréa Flávia Tenório. op. cit., p. 24.

⁸⁵ SILVA, Arídio et al. **Sistemas de informação na administração pública**. Rio de Janeiro: Revan 2004, p. 52.

agregada, combinada com operadores especializados (com conhecimento técnico ou jurídico) e procedimentos que coletam, transformam e disseminam informação para apoiar a tomada de decisão, coordenação, controle, análise e visualização na organização. Ou seja, o domínio das potencialidades que um cadastro territorial bem alimentado e gerido é *conditio sine qua non* para decisões acertadas, seja no âmbito da administração pública, seja nas corporações privadas ou por agentes econômicos isolados.

Por outro lado, a multiplicidade desses cadastros pode gerar um conflito de dados; explica-se: o cadastro, enquanto sistema, possui parâmetros, os quais são constantes arbitrárias que caracterizam, por suas propriedades, o valor e a descrição dimensional de um sistema específico ou de um componente de um sistema específico ou de um componente do sistema. No caso do Brasil, observamos uma plêiade de cadastros⁸⁶ imobiliários, e cada um apresenta a sua devida finalidade. Dentre os mais conhecidos, lista-se:

⁸⁶ A problemática cadastral no Brasil remonta a longas datas, conforme se observa da lição de Afrânio de Carvalho: “Se se quiser sistematizar a conjugação da planta com a cobertura aérea, dever-se-á transformar a folha avulsa desta em folha articulada com o cadastro aerofotogramétrico, formalmente organizado no centro e irradiado pelo interior do País. A sistematização traz, sem dúvida, um lado positivo, o da generalidade e uniformidade do procedimento, bem como do acompanhamento cartográfico da evolução imobiliária, mas também um lado negativo atemorizador, o do aparecimento de mais um órgão oficial. Quando o cadastro dependia do levantamento topográfico, não era razoável pretender que o Brasil tivesse o seu, dada a enorme extensão do País, o longo tempo exigido pelo serviço e o grande dispêndio acarretado por este e por sua renovação. Com o aparecimento do método de levantar o território por meio de fotografias aéreas, a questão do cadastro tornou-se menos difícil. Embora o levantamento aerofotográfico não forneça um mapa de absoluta precisão, fornece-o com aproximação inteiramente satisfatória. Aliás, o célebre cadastro alemão, paradigma nesse assunto, não oferece também, em certas regiões, a exatidão imaginada, apresentando, ao contrário, consideráveis defeitos, salientados em livros sobre o registro imobiliário. O ponto de partida para a organização de um cadastro pela nova técnica é a existência de uma cobertura aerofotográfica do território que mostre os imóveis particulares em tamanho que permita distinguir os mais importantes acidentes, como os limites, os tipos de vegetação, os cursos d’água. A cobertura aerofotográfica pode ser tirada diretamente para deixar os imóveis nesse tamanho ou apenas para aperfeiçoar o mapeamento do território. Como, ao que consta, toda fotografia tirada no País visa ao segundo fim, está claro que precisa sofrer ampliação para atender também ao primeiro. A necessidade e o tanto da ampliação dependem da escala em que foi tomada a fotografia. Quando, em 1947, redigi para o Governo Dutra o projeto de lei agrária, aproveitei o ensejo para nele inserir um capítulo dedicado ao cadastro territorial, valendo-me, para tanto, da possibilidade de restituição das fotografias aéreas cedidas pelos norte-americanos ao Conselho Nacional de Geografia. Em 1969 retomei a ideia em projeto especial de reorganização do Registro de Imóveis apresentado ao Ministério da Justiça. Num e noutro cuidava da exigência da planta e da formação gradativa do cadastro. Efetivamente, se se optar pela organização formal do cadastro, esta há de ser progressiva, começando pelo colecionamento, em órgão do Governo federal, das fotografias aéreas da cobertura do País, sua ampliação para uma escala adequada à viabilidade do imóvel e sua gradual distribuição pelos cartórios de Registro de Imóveis do interior do País. A ampliação das fotografias e a subsequente distribuição espaçada pelos cartórios de Registro de Imóveis das comarcas permitirão a estes a instalação do cadastro, servindo as fotografias no começo para o levantamento das plantas topográficas dos imóveis e, no fim, para o enquadramento dessas plantas depois de levadas à escala cadastral padronizada. A articulação do cadastro com o registro da propriedade é tão natural que parece ser hoje universalmente reconhecida. Como seções do mesmo órgão, ou separados, não de funcionar como vasos comunicantes. A intercomunicação entre o registro e o cadastro aproveita a ambas. Tanto isso é verdade que, ao discutir-se na França, dentro da reforma do Código Civil, se se devia ou não estender a todo o país o regime imobiliário alemão encontrado na Alsácia Lorena, houve divergência entre os juristas sobre quase todos os pontos trazidos à baila, exceto o da necessidade de intercomunicação entre o registro e o cadastro. A unanimidade de opiniões em tomo desse ponto evidencia sua

- 1) Cadastro de Imóvel Rural, instituído pela Lei n. 5.868/72, gerido pelo INCRA, o qual cada imóvel possui sua respectiva matrícula;
- 2) Cadastro de Endereço Postal, administrado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, destinado a entrega de correspondências e outros objetos;
- 3) Cadastro Fiscal imobiliário de imóveis urbanos, instituído e gerido por milhares de Municípios espalhados pelo território nacional, sendo que muitos ainda não o possuem;
- 4) Cadastro Ambiental Rural, instituído pelo novel código florestal, o qual veio a instituir um maior controle na exploração do agronegócio, o qual suplantou a famigerada averbação de reserva legal, sendo que nesse ponto havia grande insegurança jurídica tanto ao proprietário quanto aos órgãos fiscalizadores;
- 5) Cadastro da Receita Federal do Brasil, o qual é alimentado pela Declaração de Operações Imobiliárias, emitida pelos Ofícios Registrários Imobiliários. Em função de ser alimentado de forma passiva, tal cadastro é munido de inconsistências, as quais podem ser prejudiciais aos serviços da administração tributária federal.

Demonstraremos, por meio de trecho de relatório emitido pelo Ministério da Justiça, algumas das funestas consequências de não haver um adequado cadastramento da propriedade, *in verbis*:

Uma nova tentativa de se criar um cadastro foi prevista pelo Art. 46 do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964). Com a ajuda das unidades Municipais de Cadastramento (UMC) entre os anos de 1965 e 1966 foram cadastrados cerca de 3,2 milhões de imóveis, com uma área superior a 307 milhões de hectares. Para dar visibilidade e valorizar este instrumento de política pública o Certificado de Cadastro passou a ser exigido todas as vezes que um proprietário quisesse desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais. A partir de 1970 o INCRA passou a ser responsável pelos recadastramentos que a lei previa deveriam ser feitos a cada cinco anos. A obrigatoriedade de apresentar a Certidão de cadastro foi reforçada pela Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural e previu as penalidades em caso de seu descumprimento. Desde 1985 o cadastro do INCRA mostrava que vários municípios paraenses tinham uma área cadastrada maior que aquela territorial: Acará (121,76%), Paragominas (122,47%), Tomé Açu (140,73%) e Moju (234,49%). A Lei n. 8.022, de 12 de abril de 1990, transferiu para a Receita Federal a competência de administração das receitas arrecadadas pelo INCRA, inclusive o cadastramento. Nascia, desta maneira, um novo cadastro e, no prazo de pouco mais de vinte anos o Cadastro do INCRA e da Receita Federal passaram a seguir por caminhos tão diferentes que hoje enquanto o Cadastro do INCRA no Pará tem 135.623 imóveis, com uma área de 61.924.301,2382 ha (49,63%) do território estadual, o da Receita tem 119.322 imóveis e ocupa 53.134.432,0000 ha (42,59%). Também no caso do cadastro da Receita, existem municípios com mais área cadastrada do que a área territorial: Juruti (309,15%); Moju (307,15%); São Domingos do Capim (184,92%); Tomé-Açu (124,99%); Rondon do Pará (106,35%); Brejo Grande do Araguaia (103,09%); Ourém (101,31%). Apesar de várias medidas adotadas nos últimos anos, de maneira especial as Portarias INCRA n. 558, de 15 de dezembro de 1999 que determinou o recadastramento dos

imóveis rurais com área acima de dez mil hectares chegando a atingir 3.579 imóveis rurais com uma área estimada de 120 milhões de hectares no Brasil, a maioria deles (2.385, isto é 67%) na região Amazônica (95 milhões de hectares); a Portaria INCRA n. 596, de 05 de julho de 2001, que envolveu 76 milhões de hectares dos imóveis com área entre 5 mil e 9.999 hectares, e a Portaria Conjunta MDA/INCRA n. 10, de 1º de dezembro de 2004 que dispõem sobre procedimentos a serem adotados em relação aos imóveis rurais com situação jurídica de posse por simples ocupação, a situação continua duvidosa e suspendeu a emissão do protocolo de requerimento do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) em posses localizadas na Amazônia Legal. Observa-se que 1.438 “supostos” proprietários que deteriam 46,15 milhões de hectares, não solicitaram ratificação dos títulos que foram cancelados. Analisando os dados cadastrais atuais se percebe como dos 851.381.547,8000 hectares que é a superfície brasileira, só 605.387.746,06 ha, isto é, 71,11% estão cadastrados. Os imóveis cadastrados seriam 5.498.505. Isso mostra que o Estado brasileiro não sabe quem se apropriou do território nacional, nem se esta ocupação foi realizada legal ou ilegalmente. Apesar disso, 1.355 municípios brasileiros, isto é, quase 25%, apresentam uma área cadastrada superior à sua superfície territorial. Em compensação o cadastro de 16 municípios cobre menos de 1% de sua superfície. No caso do Estado do Pará só 49,63% da área está cadastrada, em compensação 25 municípios, isto é 17%, têm uma área cadastrada maior que seu território. O cadastro do INCRA relativo às terras públicas apresenta informações incompatíveis com os dados apresentados por outros órgãos (ITERPA, SEMA, ICMBio e FUNAI). O primeiro passo seria redefinir os objetivos do cadastro incluindo todas as áreas públicas independentemente dos órgãos que as administram.⁸⁷

A partir da leitura da notícia, pode inferir-se que a gestão fundiária não está ocorrendo de forma adequada, resultando em um cadastramento dos imóveis em áreas até superiores às dos respectivos municípios em que se situam. Outrossim, os próprios registros públicos desfavorecem o panorama, uma vez que, na maioria das matrículas, não se demonstravam os títulos originários, assim como os princípios da continuidade e da especialidade objetiva foram descumpridos pelos respectivos oficiais de registro, ensejando em muitos casos a declaração de nulidade pela Corregedoria Estadual de Justiça (Provimento n. 13/2006-CGJ/PA).⁸⁸

⁸⁷ Disponível em: <http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/07/volume_481.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2018.

⁸⁸ EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. PROVIDÊNCIA DO CNJ DIANTE DO GRAVE PROBLEMA FUNDIÁRIO DO ESTADO DO PARÁ. CANCELAMENTO DE MATRÍCULA DE IMÓVEIS RURAIS ANTERIORMENTE BLOQUEADAS. IRREGULARIDADES NOS REGISTROS DOS TÍTULOS. ALEGAÇÃO DE REGULARIDADE DO TÍTULO DE PROPRIEDADE. VIA INADEQUADA PARA ESTE DEBATE. NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. OPORTUNIDADE DE MANIFESTAÇÃO ASSEGURADA AO IMPETRANTE. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA SEM PREJUÍZO DA POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO DEBATE ACERCA DA TITULARIDADE DO IMÓVEL SUB JUDICE NA VIA PRÓPRIA. REVOGAÇÃO DA LIMINAR CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PREJUDICADO. 1. A Lei 6.739/1979, que dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências, prevê o cancelamento administrativo do registro (art. 1º), ressalvando ao particular o direito de impugnar o ato se

O maior problema dos sistemas cadastrais é a ausência de interligação entre os cadastros, (ou seja, se tornam sistemas fechados, não interagem com outros ambientes, ao contrário dos abertos, que apresentam relações de intercâmbio com o meio ambiente por meio de entradas e saídas), o que dificulta o uso destes cadastros enquanto instrumentos tanto na atuação quanto na formulação de políticas públicas.

A solução mundial é a integração dos respectivos cadastros, seja pela gestão institucional, seja pelo caráter multifinalitário. Foi essa a decisão tomada pela diretiva de 2002 da União Europeia, conforme ensina a Professora Amália Velasco, considerando a necessidade de se dispor de um modelo comum europeu que permita a União Europeia usar dados cadastrais de diversos países; essa foi, portanto, a base da diretiva INSPIRE, sistema que permitirá combinar informações e conhecimentos territoriais através de setores diversos e torná-los interoperantes, ou seja, é uma ambição de um cadastro europeu.⁸⁹

considerar lesivo ao seu interesse, mediante ação declaratória de nulidade de ato administrativo. 2. In casu, a questão alusiva à regularidade do título de propriedade já é objeto de discussão na ação civil pública proposta pelo Estado do Pará em face do ora impetrante, fundada na “flagrante apropriação de terras públicas”, de modo que o exame dessa matéria não tem lugar nesta via, que reclama a demonstração de pronto da liquidez e da certeza do direito, mediante a apresentação de prova pré-constituída. 3. A Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior e da Região Metropolitana do Estado do Pará, em conjunto com a Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém, editou o Provimento Conjunto CJCI-CJRM n. 10, de 17/12/2012, colocando à disposição do interessado instrumento destinado à requalificação da matrícula eventualmente cancelada, conferindo-lhe a oportunidade de apresentar as provas de regularidade de seu título, e, conseqüentemente, de exercer o contraditório da maneira adequada, de modo que não há falar em violação ao direito à ampla defesa e ao contraditório. 4. Segurança denegada, sem prejuízo da discussão da regularidade do título de propriedade nas vias ordinárias. Liminar cassada. Prejudicado o agravo regimental interposto pela União. (STF. RMS 31.681/DF. Relator Ministro Luiz Fux. DJ de 21/06/2016)

⁸⁹ La necesidad de disponer de un modelo común de datos catastrales europeo que permita a la Comisión Europea utilizar conjuntamente los datos catastrales de distintos países para muchas de sus políticas e interoperar este catastro conjunto con otros datos territoriales europeos, surge como consecuencia de la aprobación de la Directiva INSPIRE. Una Directiva de la Unión Europea o Directiva comunitaria, es un acto normativo dispuesto por el Consejo de la U. E. o la Comisión Europea, que obliga a todos o a parte de los Estados miembros en cuanto al objetivo a alcanzar, pero les permite elegir la forma y los medios para conseguir tales objetivos. La Directiva INSPIRE nació como una Directiva Medioambiental pero está revolucionando las Infraestructuras de Datos Espaciales de los países Europeos. En el número dos de nuestra revista ya dedicamos un espacio a explicar los aspectos fundamentales de esta Directiva, en un artículo con el título de “El Catastro como parte de la Infraestructura de Datos Espaciales Europeas”. El objetivo de INSPIRE es la preparación de un marco legislativo que consiga que se disponga de fuentes relevantes, abundantes y armonizadas de información geográfica de calidad para dar soporte a la formulación, implementación y evaluación de las políticas comunitarias. INSPIRE permitirá combinar información y conocimientos del territorio procedentes de distintos sectores y elaborados por distintas autoridades, y poner al alcance de todos, administraciones, empresas y ciudadanos, toda la cartografía y sus datos asociados existentes en el territorio europeo. 2. INCIDENCIA DE INSPIRE SOBRE LA INFORMACIÓN CATASTRAL Como explicamos en el artículo mencionado la parcela catastral está incluida en el Anexo I de la Directiva y con ello se la reconoce como parte de la información básica sobre la que se generará toda la infraestructura de datos espaciales europea.

Pero ¿que significa tener la parcela catastral incluida dentro de la información básica de la Infraestructura espacial Europea?. Pues que con la Directiva INSPIRE, un objeto espacial que desde siempre ha sido en los países europeos la base del mercado inmobiliario y de la tributación, ha sido elevada a un nivel superior de uso mas general. La Comunidad Europea ha entendido que la Parcela Catastral es una herramienta fundamental para la aplicación de políticas medioambientales, pero no solo en éstas sino también en la definición e implementación de muchas otras políticas para las que los datos catastrales asociados a la parcela catastral son de gran utilidad.

Vinte anos após a Conferência de Bogor, por meio do Decreto 8.764/2016, o Brasil tenta unificar os dados por meio da criação do SINTER, acrônimo para o Sistema Nacional de Informações Territoriais, que “apresenta estrutura mínima do funcionamento do banco de dados idealizado, todavia, remete a inúmeras questões, detalhamentos e indagações importantes para a edição de outros atos administrativos e especialmente para o ‘Manual Operacional’ (art. 2º, inciso III, do Decreto) – instrumento prático de extrema importância e que merecerá no momento de sua criação aprofundado debate técnico-jurídico”.⁹⁰

O Decreto determina que a gestão do Sistema Nacional de Informações Territoriais (SINTER) ficará a cargo da Receita Federal do Brasil, considerando a estrutura, a complexidade institucional, a disponibilidade orçamentária e a prioridade prevista no art. 37, XXII, da Constituição Federal, estabelecendo ainda a atuação integrada, inclusive com o compartilhamento de informações e cadastros fiscais.

O caráter multifinalitário⁹¹ desse cadastro poderia fazer com que a escolha do órgão gestor⁹² recaísse sobre o Incra (Instituto de Colonização e Reforma Agrária), o Ministério das Cidades, o Ministério da Justiça, o Ibama (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) ou

Con ello, la parcela Catastral será utilizada cada vez que en las políticas sobre el territorio se necesite la huella de la propiedad Así el desarrollo y la implementación de INSPIRE representan una oportunidad única de decidir el “nivel de ambición” de un CATASTRO EUROPEO. Es ahora el momento de consensuar entre todos las instituciones catastrales Europeas el nivel de complejidad que debe de tener el modelo de datos catastrales Europeo, acordar qué debe estar incluido en él y el mínimo nivel de Calidad deseable; asegurando la futura interoperabilidad con otros temas y teniendo en cuenta los requerimientos de los usuarios futuros. INSPIRE representa también una oportunidad única para que el catastro participe en el impulso económico del sector Europeo de la información territorial y en los futuros retos de las políticas Europeas sobre el territorio. VELASCO, AMALIA. EL MODELO COMÚN DE DATOS CADASTRALES EUROPEO

⁹⁰ PEDROSO, Alberto Gentil Almeida. PRIMEIRAS IMPRESSÕES: O SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS – SINTER – DECRETO 8.764 DE 10 DE MAIO DE 2016 – E O REGISTRADOR DE IMÓVEIS. Disponível em: <<http://iregistradores.org.br/primeiras-impressoes-o-sistema-nacional-de-gestao-de-informacoes-territoriais-sinter-decreto-8-764-de-10-de-maio-de-2016-e-o-registrador-de-imoveis/>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

⁹¹ Conceito de Cadastro Multifinalitário, para Andrea Flavia Tenório Carneiro: O Cadastro Multifinalitário é definido por Dale & Mc Laughlin (1990) como um sistema de informações territoriais projetado para servir tanto a organizações públicas como privadas, além de servir aos cidadãos. Difere dos demais sistemas de informações territoriais por ser baseado em parcelas. Serve de base para os demais tipos de cadastro (legal, fiscal, etc...)

As características de um cadastro multifinalitário são:

- a) Utilização da parcela cadastral como unidade fundamental da organização espacial;
- b) A relação de uma série de registros territoriais (tais como direitos, valor e uso do solo) a essa parcela;
- c) O fato de ser o mais completo possível como cobertura espacial;
- d) O fornecimento de um meio eficiente de acesso aos dados.

Os principais componentes de um cadastro multifinalitário são: uma rede de referência espacial, um sistema de mapeamento básico e um conjunto de arquivos relacionando vários tipos de informação a cada parcela.

CARNEIRO, Andréa Flávia Tenório. **Cadastro imobiliário e registro de imóveis**. Porto Alegre: SAFe Editor, 2003.

⁹² Em Portugal, a escolha do órgão gestor, desde Março de 2012, recaiu sobre a Direção Geral do Território, entidade que resulta da fusão do Instituto Geográfico Português (IGP) com a Direção Geral de Ordenamento do Território e desenvolvimento Urbano (DGOTDU).

mesmo que houvesse a criação de um órgão⁹³ ou autarquia específica para a concretização operacional de gerir tal sistema de informação, o que, aliás, é da praxe da administração pública federal quando surge alguma problemática que demanda ação ou atribuição estatal. No entanto, foi escolhida a Secretaria da Receita Federal do Brasil, considerando a dotação orçamentária da instituição, bem como os recursos humanos e materiais necessários para realizar tal tarefa, de caráter inédito.

Deve-se lembrar que, na toada da legislação que prima pela transparência da administração pública, após a série de escândalos que assolaram o país em decorrência da falta de publicidade nos atos e procedimentos administrativos, houve a ampla publicidade dos dados constantes do SINTER, por força da Portaria MF n. 475/2016, que “dispõe sobre a disponibilização de acesso, para terceiros, pelo Serviço Federal de Processamento de Dados, a dados e informações que hospeda, para fins de complementação de políticas públicas”. No entanto, após intensa discussão sobre os riscos ao direito de privacidade, esta foi revogada pela Portaria n. 553/2017, ressaltando-se que “o uso das informações provenientes dos serviços de registros públicos agregadas no Sinter ficará restrito ao âmbito interno da Administração Pública Federal”. Ou seja, pelo menos mitigou-se o risco de ter os dados de imóveis “vendidos” na rua, como vem sendo notoriamente feito com a negociação de dados pessoais, como os do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), os quais são de responsabilidade da administração pública.

Embora ambicioso e permeado de cândidas intenções, o projeto SINTER, encabeçado por várias instituições públicas federais lideradas pela SRFB, possui uma série de inconsistências, perigos e até inconstitucionalidades, que serão doravante explicitadas. Primeiramente, ressaltam-se as finalidades técnicas do SINTER: 1) Cadastro Técnico; 2) Controle Patrimonial (Controle da propriedade); 3) Avaliação Imobiliária (para fins tributários); e 4) Prevenção e combate à lavagem de dinheiro.

Consigna-se a existência de discussão no meio técnico-acadêmico, cujos questionamentos sobre como está sendo realizado o projeto SINTER pela administração tributária federal podem ser sintetizados da seguinte forma: 1) A quem compete regulamentar as atividades notariais e registrais?; 2) A quem compete fazer a gestão dos cadastros técnicos

⁹³ *Ad argumentandum tantum*, empresas públicas como o SERPRO ou a DATAPREV, não podem ser descartadas de tal escolha governamental, considerando a capacidade técnica de seus servidores, bem como o arcabouço de Tecnologia da Informação de que são dotadas, e ainda os serviços que já são prestados a órgãos como a Secretaria da Receita Federal do Brasil e o Departamento de Trânsito Nacional (DENATRAN), ambos de atuação nacional.

multifinalitário?; 3) É legítimo assenhorear-se dos dados pessoais inscritos no registro de imóveis?; 4) Qual o fundamento legal para a criação de encargos não previstos em lei?; 5) Esse sistema neoregstral implicaria “administrativização” do registro de imóveis brasileiro?.

A primeira premissa necessária para a solução, ao menos prévia, desses questionamentos seria o fato de que as atividades de registros públicos, por força do artigo 236 da Constituição Federal, são exercidas em caráter privado, por titulares (pessoas físicas) investidos por meio de concurso público de provas e títulos, cuja fiscalização e regulamentação se dá pelo Poder Judiciário, esfera natural em razão da natureza extrajudicial da atividade notarial e registral. Além disso, compete à União legislar sobre notas e registros públicos, enquanto às Corregedorias Estaduais é franqueado o poder regulamentar da atividade (observada a competência do Conselho Nacional de Justiça). Por outro lado, em relação aos cadastros, a questão cinge-se ao direito administrativo, mormente no que tange ao poder regulamentar da administração pública em relação à criação dos cadastros necessários às consecuições de suas atribuições legalmente previstas (em que pese haver posição no sentido da necessidade de lei para a criação de um cadastro, seja técnico, imobiliário ou multifinalitário, sendo que muitos que propugnam pela inconstitucionalidade do SINTER utilizam esse fundamento).

O projeto SINTER demanda a centralização dos dados registrais (ou seja, uma esfera neoregstral) pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, no intuito de formação de um cadastro dos bens imóveis contendo dados pessoais dos proprietários na qualidade de contribuintes, sejam imóveis rurais (inicialmente) ou urbanos (numa evolução que demanda a cooperação com os entes municipais). Tais questões envolvem a legalidade e o direito à privacidade, as quais, embora não sejam objeto da presente pesquisa, não poderiam deixar de ser observadas, em que pese o disposto na Portaria n. 553, de 19 de dezembro de 2017, que restringiu o uso dos dados do SINTER à administração pública, independentemente do caráter ser multifinalitário ou técnico. A grande dúvida é se tais dados estão abrangidos pela regra de publicidade do Decreto n. 8.777/2016. Na nossa opinião, isso não seria possível.

Da mesma forma que é pública e notória a aquisição de dados pessoais de responsabilidade do poder público em lugares como a Praça da Sé, em São Paulo (sobretudo os cadastros de pessoa física), o bairro Campinas, em Goiânia, ou a Feira dos Importados, em Brasília, qual seria a garantia de que o poder público forneceria segurança suficiente aos dados constantes do SINTER, especialmente os dados do imóvel? A ofensa aos direitos de privacidade é translúcida nesses casos. Por outro lado, caso a administração pública decida

“monetizar” os dados, qual seria o fundamento legal da cobrança pelo fornecimento de dados pelos órgãos públicos? Ressalta-se ainda o fato de que a fé pública e a responsabilidade nesses casos competem ao oficial de registro; seria “esvaziar” a atividade registral, não obstante o disposto no ar. 236 da Constituição Federal?

Este autor, contudo, adota posição favorável à implementação de um cadastro que unifique os dados constantes da plêiade de cadastros existentes em nosso país. No entanto, tais questões devem ser observadas para a implementação do SINTER, sob o risco de existir um “registro formulário”, bem como deve haver participação democrática na implementação desse projeto, pelos seguintes motivos: 1) conhecimento técnico dos notários/registradores sobre o tema; 2) envolvimento de várias áreas, órgãos, ramos do conhecimento e da sociedade civil organizada; 3) risco de esvaziamento da atividade notarial e registral pela centralização dos dados; 4) complexidade do arcabouço normativo pertinente à matéria; e 5) necessidade de consulta à sociedade, considerando que o cadastro multifinalitário é de uso de vários órgãos e setores.

É irrefutável a alegação de que o direito à informação, situado na quarta dimensão de direitos fundamentais,⁹⁴ está correlacionado à existência e à devida eficácia de um cadastro territorial. Países do mundo inteiro estão reformando os seus sistemas cadastrais, iniciativa tomada tanto para o aperfeiçoamento quanto para a sofisticação. Observa-se que os países desenvolvidos possuem dados consolidados em uma base construída por décadas, até centenas de anos. A unificação dos sistemas cadastrais em um país pode implicar uma maior proteção à privacidade do indivíduo em decorrência da segurança legal dos dados, bem como pode ampliar a automatização de seu uso, imprimindo maior eficiência em sua gestão. Evidentemente, nesse ponto, no caso brasileiro, há necessidade de uma adequada legislação de proteção de dados, uma vez que, a partir do século passado até hodiernamente, vivenciou-se um processo inexorável de reinvenção da privacidade, segundo Stefano Rodotà.⁹⁵ Lembra-

⁹⁴ Norberto Bobbio, sobre o direito de informação enquanto direito de quarta geração: Os direitos da nova geração, como foram chamados, que vieram depois daqueles em que se encontraram as três correntes de ideias do nosso tempo, nascem todos dos perigos à vida, à liberdade e à segurança, provenientes do progresso tecnológico; (...) o direito à privacidade, que é colocado em sério risco pela possibilidade que os poderes públicos têm de memorizar todos os dados relativos à vida de uma pessoa, e, com isso, controlar os seus comportamentos sem que ela perceba. (BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 204)

⁹⁵ apud MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor**: linhas gerais de um novo direito fundamental. São Paulo: Saraiva, 2014, p 28. (Série IDP)

se o memorável artigo de Warren e Brandeis,⁹⁶ que delimita a privacidade, nos seguintes termos: a) o direito à privacidade não impede a publicação do que é de interesse geral; b) o direito à privacidade não veda a comunicação de tudo o que é privado, pois se isso acontecer sob a guarda da lei, não há violação desse direito; c) a reparação não será exigível se a intromissão for gerada por uma revelação verbal que não cause danos; d) o consentimento do afetado exclui a violação do direito; e) a alegação de veracidade da informação pelo agressor não exclui a violação desse direito.⁹⁷

Em que pesem as inconstitucionalidades que perpassam o projeto, caso este seja conduzido segundo as diretrizes de Bogor outrora mencionadas, poderá ser de grande valia para a reforma cadastral em nosso país.

Passando para outra modalidade cadastral, o Cadastro Rural Ambiental, mais conhecido pelo acrônimo CAR, embora definido como registro eletrônico de abrangência nacional por muitos doutrinadores de direito agrário, é sistema de informações inserido no Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), obrigatório para todos os imóveis rurais, criado no objetivo de consolidar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo, portanto, base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e combate ao desmatamento.

Essa modalidade de cadastro foi instituída pela Lei n. 12.651/12, no seu artigo 29, com a obrigatoriedade para todos os imóveis rurais, abrangendo não só os proprietários, mas também os possuidores.

O Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA), previsto na Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n. 6.938/81, é reforçado com o advento dessa nova modalidade cadastral. O intuito desse dispositivo foi tornar mais eficiente a proteção ambiental, visto que a reserva legal era tão somente averbada “à margem da inscrição na matrícula” (embora seja de 2001 a Medida Provisória n. 2.166-67/2001 – que alterou o Código Florestal então vigente – Lei n. 4.771/1965, tratou-se o instituto de registro imobiliário como no século XIX, redigida a matrícula no vetusto “livrão”).

O Cadastro Ambiental Rural não possui caráter multifinalitário, embora seja composto por informações georreferenciadas. Além de conter os dados básicos do imóvel, tem a

⁹⁶ WARREN, Samuel; BRANDEIS, Louis. The right to privacy. **Harvard Law Review**, v. IV, n. 5, 1890, apud MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2014. (Série IDP)

⁹⁷ MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 27. (Série IDP)

descrição poligonal do imóvel de forma precisa, entretanto (em muitos casos há redundância com o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais gerenciado pelo INCRA, e não são raras as incongruências entre esses, bem como com o Cadastro do ITR - CAFIR). Esse cadastro deve “contemplar os dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural, a respectiva planta georreferenciada do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e da localização das Reservas Legais”.

É notório que a inscrição do imóvel rural⁹⁸ no CAR não implica reconhecimento de domínio ou outro direito real, na medida em que a transmissão do domínio só ocorrerá com o registro do título transmissivo, em coerência com o sistema alemão adotado na Lei n. 6.015/1973.

Oportuno salientar que existem inconsistências ou até inconstitucionalidades, como consigna o ilustre registrador Marcello Augusto Santana de Mello⁹⁹ sobre o art. 29 da Lei n. 12.651/2012, que estabelece ser o Cadastro Ambiental Rural um “registro público eletrônico”, que demanda a publicidade. Nesse cadastro, ao contrário dos registros públicos, inexistência de publicidade indireta através de certidão, inclusive do próprio cadastro, sendo possível somente a pesquisa da situação cadastral, o que configura, portanto, uma ofensa a um direito fundamental de quarta dimensão, qual seja, o da informação.

⁹⁸ É necessário definir o que seria o imóvel rural, objeto de proteção constitucional, sob o prisma do direito à propriedade. De acordo com a Lei n. 4.504/64 e a Lei n. 8.629/1993, o imóvel rural consiste em um prédio rústico (do latim *rur*, que significa fora da *urbe*, e não um imóvel desprovido de comodidades, conforto, tecnologia característicos dos imóveis utilizados para o agronegócio do século XXI), que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada. O critério utilizado pelo legislador, ao definir o imóvel rural, ao contrário do Código Tributário Nacional, que adotou o parâmetro de localização, foi o de destinação (art. 4º do Estatuto da Terra e art. 29 do CTN). Ou seja, demanda-se a formação de unidade de exploração econômica, quer seja representada por uma única propriedade ou pelo grupamento dessas. A importância da definição de imóvel rural decorre do fato de que a autarquia responsável pela reforma agrária no Brasil, o INCRA, para proceder ao cadastro de imóvel rural, utiliza-se da definição da Lei n. 4.502 e da Instrução normativa n. 82 /2015 deste Instituto de Terras, o qual considera como um único imóvel duas ou mais áreas confinantes pertencentes ao mesmo proprietário ou não, desde que mantida a unidade econômica, ativa ou potencial. Observa-se que, de acordo com o § 2º do art. 6º, sequer a existência de arrendamento prejudica o conceito de continuidade para fins de caracterização do imóvel rústico. No caso da legislação tributária, a Lei n. 9.393/96 considera imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município. No âmbito do direito registral imobiliário, o imóvel será rural independentemente de sua localização, caso haja referência ao Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). No caso do cadastro de imóveis rurais da União (INCRA), no fôlio real do registro de imóveis sempre haverá a representação de uma unidade imobiliária. No cadastro do Incra, o imóvel pode englobar várias matrículas ou parcelas destas ou até áreas de posse (lembrando que a posse não é passível de registro no direito brasileiro, salvo exceções). O sistema matricial do registro imobiliário se distingue de forma nítida no direito brasileiro em relação ao cadastro, sendo que nos últimos anos a relação entre o cadastro e registro tornou-se mais nítida.

⁹⁹ MELO, Marcelo Augusto Santana de; CRIADO, Francisco de Assis Palácios; JACOMINO, Sérgio (Coords). **Meio ambiente e o registro de imóveis**. São Paulo: Saraiva: 2010.

A despeito do teor da legislação, o órgão ambiental competente ainda exige a apresentação da certidão de registro de imóveis em que conste a averbação da Reserva Legal ou o termo de compromisso já firmado nos casos de posse, nos termos do Parágrafo único do art. 30 do novo Código Florestal. Além de ser um cadastro ou registro de terras, é um novo instrumento de Política Ambiental adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro e, como toda novidade envolvendo fortes interesses opostos, tem gerado não poucas polêmicas.

O Cadastro Ambiental Rural ou CAR foi criado com a finalidade de unificar as informações de natureza ambiental dos imóveis rurais e nele estarão consignadas informações precisas sobre as áreas de preservação permanente (APP), bem como sobre as áreas de reserva legal (RL), as florestas e os remanescentes de vegetação nativa, as áreas de uso restrito e as áreas de uso consolidado das propriedades e posses rurais.¹⁰⁰

Embora o Cadastro Ambiental Rural (CAR) não possua caráter multifinalitário, na qualidade de elemento componente de uma base de dados, pode orientar, no plano estratégico, políticas públicas para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico dos imóveis rurais e combate ao desmatamento, conforme art. 29 da Lei n. 12.651/2012. Outrossim, considerando o advento da Lei n. 13.465/2017, que versa sobre a regularização fundiária rural e da Amazônia Legal, dentre outras disposições, essa ferramenta cadastral desde já revela-se de grande utilidade para os procedimentos de regularização fundiária no território nacional.

Por outro lado, existe o cadastro territorial utilizado para fins tributários, que seria o CAFIR, administrado pela Receita Federal do Brasil, com informações referentes aos imóveis rurais do país, seus titulares e, se for o caso, os condôminos e compossuidores. Para fins tributários, a Lei n. 9.393/1996 considera “imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município”.¹⁰¹ Além disso, o imóvel que pertencer a mais de um município deverá ser enquadrado no município onde fique a sede do imóvel e, se esta não existir, será enquadrado no município onde se localize a maior parte do imóvel. A respectiva legislação tributária respeitou o ordenamento constitucional, na medida em que considerou ser “zona rural” aquela situada fora da zona urbana do município, respeitando a atribuição do município em definir e ordenar seu território. Observa-se que o

¹⁰⁰ PETERS, Edson Luiz. **Direito agrário brasileiro**: de acordo com o novo Código Florestal. Curitiba: Juruá, 2014, p. 109.

¹⁰¹ Ressalta-se a existência de precedente em recursos repetitivos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, o qual, em observância aos institutos de direito agrário, mesmo em área urbana, entendeu que o imóvel rural nos termos do Estatuto da Terra é passível de ser tributado pelo ITR, e não por IPTU.

cadastro não só abrange o direito de propriedade, mas também o de posse, considerando que a sujeição passiva do ITR é do proprietário, titular do domínio útil ou possuidor a qualquer título de imóvel rural.¹⁰²

Essa plêiade de Cadastros e a série de legislações esparsas levaram o Tribunal de Contas da União a tomar a seguinte medida:

GRUPO I – CLASSE V – Plenário TC 011.713/2015-1 Natureza: Relatório de Auditoria Órgãos/Entidades: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (vinculador); Ministério do Desenvolvimento Agrário (vinculador); Ministério do Meio Ambiente (vinculador) Advogado constituído nos autos: Não há. SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. GOVERNANÇA DE SOLOS EM ÁREAS NÃO URBANAS. GRANDE QUANTIDADE DE LEGISLAÇÕES SOBRE O TEMA E VASTA GAMA DE INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS DISPERSAS SEM CLARA DELIMITAÇÃO DE FUNÇÕES. RECURSOS DO SOLO E DA ÁGUA TRATADOS EM LEGISLAÇÕES DISTINTAS E NÃO INTEGRADAS. A CONFIABILIDADE LIMITADA DAS INFORMAÇÕES DIFICULTA O USO DESSES DADOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS LIGADAS À CONSERVAÇÃO DO SOLO E DA ÁGUA. POUCO CONHECIMENTO QUANTO À OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO E À CAPACIDADE DE USO DOS SOLOS. NECESSIDADE DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO CONSISTENTE. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES.

Ou seja, inconsistências de informações territoriais decorreram da pluralidade de cadastros operando sem a devida sinergia, sendo necessária a sua unificação, conforme se depreende da leitura da decisão da Corte de Contas. Conforme ressaltado, uma das possibilidades de solução desta problemática seria a implementação do SINTER, conforme demonstrado anteriormente, observada a problemática e as premissas expostas.

É oportuno frisar que a eficiência de um sistema cadastral só ocorre quando há uma congruência entre o caráter jurídico e físico, isto é, que tenha a capacidade de oferecer ao registro as condições indispensáveis para uma matrícula exata e, para que isso ocorra, é necessária a coordenação entre o cadastro e o registro propriamente ditos.¹⁰³ Necessário ressaltar da mesma forma que o cadastro e o registro de imóveis rurais fornecem conhecimento do território e segurança ao definir: 1) Quem é o proprietário; 2) Como o imóvel foi adquirido; 3) Onde se localiza o imóvel; 4) Quanto mede o imóvel; e 5) Qual o uso ou a destinação do imóvel.

¹⁰² Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/cadastros/cadastro-de-imoveis-rurais-cafir/introducao>>. Acesso em: 11 set. 2017.

¹⁰³ CARNEIRO, Andréa Flávia Tenório. **Cadastro imobiliário e registro de imóveis**. Porto Alegre: SAFE Editor, 2003, p. 163.

Por sua vez, é notório o fato de que, desde a promulgação do Estatuto da Terra, houve o advento de novas tecnologias, que facilitaram o trabalho de profissionais de diversas áreas, como o direito, agrimensura e agronomia. Outrossim, nos mais de 40 anos de vigência da Lei n. 5.868/72, houve a criação de uma série de cadastros, territoriais, técnicos, fiscais e para outros diversos propósitos.

Com a Lei n. 10.267/2001, houve o propósito da criação de um cadastro multifinalitário no Brasil, de forma a integrar e prover a interoperabilidade entre órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, instituindo-se que “a base comum do Cadastro Nacional de Informações Rurais adotará código único, a ser estabelecido em ato conjunto do INCRA e da Secretaria da Receita Federal, para os imóveis rurais cadastrados de forma a permitir sua identificação e o compartilhamento das informações entre as instituições participantes” (art. 1º, § 3º, da Lei n. 5.868/72).

Ressalta-se que, até o advento da Lei n. 10.267/2001, a identificação dos imóveis rurais para fins de registro era baseada, unicamente, em descrições literais, não havendo exigência de medições. O que se percebia é que esse método era impreciso e inseguro, acarretando indefinições dos limites de um determinado imóvel e superposições de áreas. Com o advento da referida lei, foi estabelecido um novo preceito na identificação dos imóveis rurais, com base na medição do imóvel com suporte geodésico. Ou seja, a partir do advento da lei foi possível a congruência entre o cadastro rural e o registro de imóveis, pois a lei também o definiu como elemento da matrícula, e os dados constantes do CCIR passaram a fazer parte da identificação do imóvel. Assinala-se que o procedimento é iniciado com o pedido de retificação da matrícula e que, após a certificação (pelo INCRA), a matrícula é cancelada, passando a constar, portanto, a matrícula georreferenciada.

Ressalta-se que a respectiva lei, por não se tratar de uma lei específica, não dispôs sobre os procedimentos de forma minudente, tendo sido colmatada pelo Decreto n. 4.449/2001.

Andréa Flávia Tenório Carneiro, professora da Universidade Federal de Pernambuco, que contribuiu de forma substancial para o advento da lei, ressalta que “a obrigatoriedade de referenciamento dos levantamentos ao Sistema Geodésico Brasileiro, por sua vez, tem como objetivo proporcionar uma localização livre de superposições, desde que sejam atendidas as exigências de precisão que deverão ser definidas posteriormente” e que “essa questão merece ser mais bem analisada, e meios devem ser buscados para contorná-la”.

A própria Lei n. 10.267/2001 prevê, no seu artigo 4º, a retificação administrativa no caso de transferência de terras públicas: “A União, o Estado, o Distrito Federal e o Município prejudicado poderá promover, via administrativa, a retificação da matrícula, do registro ou da averbação feita em desacordo com o art. 225 da Lei n. 6.015, quando a alteração da área ou dos limites do imóvel importa em transferência de terras públicas”.¹⁰⁴

Por sua vez, o Decreto n. 4.449/2002, contém importantes definições que resolvem algumas das questões relativas à aplicação da respectiva Lei, cujos principais pontos são: a) fluxo de informações entre INCRA e os serviços notariais e registrais; b) estrutura do CNIR; c) isenção dos custos financeiros; d) certificação do memorial descritivo pelo Incra.

Ressalta-se que a precisão conferida pela identificação georreferenciada do imóvel será feita de forma paulatina, e os imóveis maiores, em um maior tempo, e as glebas menores, num prazo maior, até que em 2025 toda a propriedade imobiliária rural seja georreferenciada. Ressalta-se que os prazos *ex lege* foram alterados três vezes a partir da edição do Decreto n. 4.449/2002.

As constantes mudanças dos prazos decorreram principalmente da capacidade de influência do setor econômico do agronegócio, o qual representa um grande gerador de divisas é o principal responsável pelo superávit primário na balança comercial. E, acertadamente, o Poder Público, compreendendo a realidade social, decidiu alterar os estreitos prazos originais.

¹⁰⁴ Uma preocupação que já existia, com relação à aplicabilidade do Projeto, era a provável exigência de retificação judicial quando da apresentação dos novos memoriais descritivos, contendo dados precisos de localização em termos de coordenadas. A razão dessa preocupação é que, de acordo com a LRP, em seu art. 213: “A requerimento do interessado, poderá ser retificado o erro constante do registro, desde que tal retificação não acarrete prejuízo a terceiro”. De acordo com a Orlando Neto (1999, p. 91), em alguns casos a lei já prevê que há possibilidade de prejuízo a terceiro. Estabelece uma espécie de presunção de que há risco quando, por exemplo, da retificação pretendida decorre alteração da descrição das divisas ou da área do imóvel. Assim, sempre que a pretensão do interessado for modificar as características e confrontações do imóvel, suas medidas lineares ou sua área, o processo será judicial. Jacomino exemplifica diversos casos de decisões judiciais que apontam nessa direção. Alguns exemplos: ‘Ainda recentemente a Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo decidiu que não se admite a criação de nova unidade imobiliária contendo descrição perfeita, por fusão de matrículas, quando um dos imóveis não unificados não dispõe de todas as médias tabulares. E mais: imóvel com figura imprecisa não pode gerar, por fusão ou desmembramento, nova unidade (matrícula) com figura e descrição precisas (Processo CG n. 1.002/97, DOJSP, de 2/jul/1997, Taubaté).

De outra decisão se extrai que o interessado não pode incluir no cadastro alteração unilateral das características do imóvel. Consente que a matrícula possa ser descerrada com exata coincidência com o registro anterior, mas um imóvel com figura geodésica imprecisa pode gerar, por fusão ou desmembramento, nova matrícula com figura e descrição geodésica precisa. (Processo CG n. 1.241/96, DOJSP de 7/jun/1996, Jundiaí)

O Conselho Superior da Magistratura também é firme na mesma direção, afastando inclusive alteração unilateral que conste de títulos judiciais. Confiramos: Não de admite penhora sobre parte certa e determinada de gleba maior com inovação descritiva, inserção de medidas perimetrais, rumos e ângulos de intersecção. Tal afronta o princípio da especialidade. (AP. Civ. N. 16.923-0/4, DOJSP 24/jun./1993, Rel. Des. Weiss de Andrade)’.
CARNEIRO, Andréa Flávia Tenório. **Cadastro imobiliário e registro de imóveis**. Porto Alegre: SAFe Editor, 2003, p. 186.

Observa-se que a dificuldade e demora nas certificações pelo INCRA ensejou o ajudizamento pela Confederação Nacional da Agricultura- CNA da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.866, na qual, por razões fáticas, requereu a declaração de inconstitucionalidade dos trechos da Lei n. 10.267/2001 que alteraram o art. 176, §§ 3º, 4º e 5º, da Lei n. 6.015/1973, por violarem o exercício do direito à propriedade, ponto explicitado em tópico anterior.

Para a elucidação da problemática demonstrada no parágrafo anterior, cumpre, por oportuno, diferenciar os institutos do georreferenciamento e da certificação. O primeiro consiste em técnica moderna de agrimensura (serve, portanto, como instrumento tanto para o registro quanto para o cadastro), que se utiliza dos atuais meios tecnológicos (no início o sistema TRANSIT, nos anos 70, passando para o NAVSTAR/GPS ou GLONASS- a caminho para ser suplantada pela rede europeia GALILEO), para dimensionar a gleba, no intuito de identificação geométrica, de acordo com as diretrizes do Sistema Geodésico Brasileiro, sendo, portanto, realizado por excelência por um profissional da agrimensura com registro no sistema CREA/ CONFEA (por natureza Engenheiros Agrimensores, Engenheiros Cartógrafos ou Técnicos) – uma vez que emite ART ou atestado de responsabilidade técnica (ressalta-se que nos dois anos anteriores a 2016, foram descredenciados pelo INCRA 11 profissionais a título de sanção por irregularidades, conforme informado no 35º Encontro Regional de Registro de Imóveis, na palestra do representante do INCRA em GO Richard Torsiano). A norma que define quem pode exercer a atividade está prevista na PL 1221/2010, do CREA/CONFEA, podendo ser abrangidos demais profissionais que tenham cursado as matérias previstas na PL 2087/2004, portanto, engenheiros ou técnicos, submetidos a curso específico e a habilitação no INCRA.

Exsurge daí a seguinte dúvida: o profissional com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) que assina o memorial descritivo (vide art. 167, § 3º) – v.g. o agrimensor – possui fé pública, ou seja, recai sobre ele a presunção de veracidade, não podendo o INCRA ou o Registrador de Imóveis impugnar a mensuração da gleba? A resposta é afirmativa, tendo em vista a dimensão dos cursos ministrados e a responsabilidade *ex lege* do profissional da engenharia.

Por outro lado, é necessária a presença de um agrimensor dentro da serventia registral, tendo em vista a especialidade técnica deste, visto que muitas das vezes o registrador sequer

sabe a diferença entre latitude e longitude?¹⁰⁵ Entendemos que não, uma vez que sobre o memorial descritivo incide a responsabilidade técnica do agrimensor e não do oficial registrador. Outrossim, com a existência de sistemas cartográficos aplicáveis aos registros de imóveis, salutar a presença desses profissionais pelo menos para auxílio técnico, até para a formação de um cadastro de imóveis preciso dentro da serventia, o qual impeça “áreas de sombra”. *Ad argumentandum tantum*, com base nas lições de Eduardo Arruda Augusto, a professora Francis Perondi Folle propõe um modelo de matrícula em que esteja a planta do imóvel (vislumbrado há 70 anos pelo visionário Afrânio de Carvalho no projeto de Lei Agrária de 1947, cuja obrigatoriedade não tardará).¹⁰⁶ Observa-se que Andréa Tenório, na sua tese de doutorado, defende a possibilidade de estabelecerem os moldes do sistema alemão, segundo o qual o “agrimensor juramentado” é dotado de fé pública nos documentos que assina.¹⁰⁷

Por outro lado, o procedimento de certificação é privativo do INCRA, com objetivo de certificar que não há sobreposição de área constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. Considerando a natureza meramente homologatória desse ato administrativo, deve-se tecer as seguintes considerações: 1) em razão disso, o agrimensor deve ter o cuidado de analisar os registros constantes na serventia, para se assegurar das confrontações do imóvel; 2) considerando que a certificação do memorial não implica reconhecimento do domínio, este fica resguardado ao profissional por natureza *ex lege*, qual seja, o oficial de registro de imóveis; e 3) a certificação serve-se tão somente ao cadastro (SNCR), embora, por força da Lei n. 10.267/2001, o número do CCIR passou a fazer parte da matrícula.

Com essa simples alteração no art. 176 da Lei n. 6.015/1973, que passou a exigir nas matrículas dos imóveis rurais os dados constantes do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR), aproxima-se do sistema instituído pela Lei n. 10.267/2001, com os dados constantes do cadastro com o registro de imóveis, da mesma forma que Afrânio de Carvalho¹⁰⁸ já vislumbrava em 1947 em seu anteprojeto de Lei Agrária; a íntima correlação

¹⁰⁵ Afrânio de Carvalho (op. cit., p. 447) entende a possibilidade de o registrador se valer da habilidade técnica do engenheiro agrimensor dentro da serventia, ou o uso de auxiliar técnico (terceiro à serventia). Com o advento do novo Código de Processo Civil, o qual permitiu o “ajuizamento” da usucapião extrajudicial, conuiu-se também pela possibilidade de o registrador utilizar os serviços desse profissional.

¹⁰⁶ op. cit., p. 105.

¹⁰⁷ op. cit., p. 196.

¹⁰⁸ Anteprojeto de Lei Agrária: CAPÍTULO X DO CADASTRO TERRITORIAL Art. 121. O registro de imóveis completar-se-á com o cadastro territorial. Parágrafo único. Para o fim previsto neste artigo, o registro organizar-se-á pela inscrição progressiva dos imóveis em dois livros fundiários, destinados, respectivamente, à sua descrição e a sua representação categórica. Art. 122. A inscrição do imóvel substituirá, para todos os efeitos,

entre o cadastro e o registro. Anota-se que um cadastro imobiliário que possa aperfeiçoar a descrição no imóvel no registro deve ser completo, e conter todas as parcelas territoriais, bem como as diretrizes de âmbito nacional, no intuito de se caracterizar como um legítimo sistema de informações territoriais.

Contudo, importante mencionar posicionamento divergente em relação à caracterização de cadastro multifinalitário no que tange ao CNIR por parte do registrador imobiliário Eduardo Augusto, em palestra realizada pelo IRIB em Fortaleza-CE¹⁰⁹ (19/09/2011), cuja premissa foi de que a certificação não levou em consideração a delimitação das matrículas, sendo o CNIR (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais) meramente um cadastro

a transcrição (Cód. Civ. Art. 530, I). Parágrafo único. A inscrição descritiva constará de um assento especial para cada imóvel, no qual serão incorporados todos os atos posteriores relativos ao mesmo. § 2º. A inscrição cartográfica constará do enquadramento da planta do imóvel em folha base destacada da carta geral do país. § 3º. Onde não for possível a inscrição cartográfica, e enquanto não o for, far-se-á apenas a inscrição descritiva. Art. 123. A inscrição dos imóveis já matriculados no registro Torrens far-se-á ex-officio ou a pedido do interessado, sem ônus para este. Parágrafo único. Fica extinto o registro Torrens, regulado pelo decreto n. 451-B, de 31 de maio de 1890. Art. 124. A inscrição dos demais imóveis far-se-á à medida que forem sendo apresentados os títulos relativos aos mesmos. Art. 125. Todo título, público ou particular, relativo a imóvel, deverá ser apresentado para registro em duas vias, ambas acompanhadas da respectiva planta, feita por agrimensor habilitado e subscrita por ele e pelas partes. Parágrafo 1º. Se o título existir em uma só via, será apresentado, com esta a sua certidão ou pública forma, devidamente conferida e consertada. Parágrafo 2º. Se o título for de permuta, deverá ser apresentado em três vias, pelo menos. Parágrafo 3º. Se o título se referir a imóvel já inscrito, sem trazer qualquer mudança à área deste, bastará que se reporte a inscrição, dispensada a planta. Parágrafo 4º. A primeira via do título e da planta ficará arquivada no cartório, sendo a outra, ou as outras, devolvidas aos interessados, com a averbação adequada. Art. 126. Nenhuma escritura pública de transmissão de imóvel inter vivos poderá ser lavrada sem que se exhiba ao escrivão, para referência na mesma, prova de estar o imóvel inscrito, ou a respectiva planta, para inscrição posterior, feita por agrimensor habilitado e subscrita por ele e pelas partes. Parágrafo único. Dispensar-se-á a produção inicial da planta. a) quando a ação tiver por fim obtê-la, pela demarcação ou divisão; b) quando a demora em obtê-la puder trazer prejuízo ao direito do autor. Art. 128. A União, ao legislar sobre as normas gerais de direito financeiro, estabelecerá as que forem cabíveis no sentido de promover a inscrição dos imóveis sujeitos ao imposto territorial. § 2º. O agrimensor poderá usar gratuitamente, para o desenho da planta, papel, tinta e instrumentos da seção de cadastro do registro de imóveis, cabendo-lhe, outrossim, se não possuir instrumentos para o trabalho do campo, recorrer aos da referida seção ou da Prefeitura municipal. Art. 130. A planta conterá os seguintes requisitos mínimos: a) de nominação do imóvel, se rural; rua e número, se urbano; b) nome do proprietário; c) distrito, município e comarca da situação; d) denominação dos imóveis vizinhos e nome dos proprietários, cada qual posto na linha de divisa que lhe corresponde; e) localização da seda e das construções mais importantes; f) direção da linha norte-sul verdadeira, de preferência, ou magnética, com indicação da declinação magnética da época e do lugar; g) indicação dos cursos d'água de importância para o imóvel e das estradas federais, estaduais e municipais que o atravessam. § 1º. A menção das medidas deverá ser feita exclusivamente em unidades do sistema métrico. § 2º. A planta será acompanhada de um relatório sumário sobre o imóvel que indique a qualidade das terras e sua configuração, expressas, quando houver diversidade, em frações aproximativas da área. Art. 131. A escala da planta, na representação do imóvel, será adequada à área, de acordo com os seguintes mínimos: a) área de 10 hectares de 1 por 500; b) área de mais de 10 até 100 hectares — 1 por 1.000; c) área de mais de 100 até 200 hectares — 1 por 2.000; d) área de mais de 200 até 400 hectares — 1 por 3.000; e) área de mais de 400 até 600 hectares — 1 por 4.000; f) área de mais de 600 até 1.000 hectares — 1 por 5.000; g) área de mais de 1.000 hectares — 1 por 10.000. § único. Em zona de grande valorização imobiliária, os mínimos poderão ser alterados, na conformidade do regulamento que se expedir. Art. 132. Para facilitar o levantamento da planta, o ofício de registro de imóveis é obrigado a mostrar ao interessado, sem prejuízo da regularidade do serviço, a folhabase, assim como qualquer planta existente no arquivo cartográfico. § 1º. Para o fim previsto neste artigo, o ofício de registro de imóveis organizará um arquivo cartográfico.

¹⁰⁹ Disponível em: <<http://www.irib.org.br/palestras/view/cadastro-territorial-multifinalitario>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

temático do INCRA, que não serve de base para os demais cadastros no país. No cadastro multifinalitário, o objeto de levantamento é a parcela (conforme a conferência de Bogor), que pode ser: 1) o imóvel matriculado conforme o registro; 2) a abrangência de um conjunto de matrículas (como é a definição aceita pelo próprio INCRA); ou 3) parte de um imóvel (ex: reserva legal).

O nosso sistema cadastral rural ainda “engatinha” para ter a qualidade de um sistema alemão, em que há congruência entre um cadastro físico e o cadastro jurídico, pois é disperso, em decorrência da organização dos serviços notariais e registrais, que funciona de forma difusa ou molecularizada. A Lei n. 10.267/2001 dá um grande passo, digno do esforço hercúleo, em relação à propriedade rural situada nesses **8.515.759,090 km²** de extensão territorial da *terrae brasilis*, sendo ainda necessário um trabalho de vários órgãos e instituições.

Reforça-se ainda a tentativa de unificação da plêiade de cadastros territoriais com a instituição do SINTER – Sistema de Informações Territoriais, gerido pela Receita Federal do Brasil, que consiste em uma “ferramenta de gestão pública que integrará, em um banco de dados espaciais, o fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios” (art. 1º do Decreto n. 8.764, de 2016). A opinião do próprio órgão gestor (Receita Federal) demonstra as perspectivas com essa nova ferramenta de informações, ressaltando a unificação em um ambiente nacional único “na União, com administração da Secretaria da Receita Federal do Brasil e gestão compartilhada com os registradores e órgãos federais, a recepção das informações relacionadas à titularidade dos imóveis que são enviadas pelos Sistemas de Registros Eletrônicos dos cartórios brasileiros, tais como as operações de alienações, doações e garantias que são objeto de registro público” e ainda que “o novo sistema é necessário porque na atual sistemática há uma dificuldade de identificar os bens e seus proprietários em âmbito nacional para promover ações de interesse público, pelo simples fato de que as informações estão atomizadas, disseminadas em milhares de serventias extrajudiciais em todo o país e em prefeituras municipais, sem uma conexão central. A criação do SINTER permitirá aos registradores de imóveis e ao Poder Público visualizar as feições do território, dos polígonos de contorno dos imóveis e comparar as camadas de imagem espaciais das áreas registradas (propriedade) com as das não registradas (posse)”, e “o resultado desse conjunto

de medidas estruturantes será o fortalecimento do pacto federativo e das funções registral e fiscalizatória, bem como da melhoria do ambiente de negócios do País.”¹¹⁰

Assinala-se que o SINTER implementará uma revolução cadastral se devidamente gerido, respeitando a estrutura conformadora de competências da administração pública, bem como fora dela, uma vez que a SRFB é a principal gestora. O ideal seria um órgão ou entidade administrativa específica para a implementação desse sistema; no entanto, considerando as notórias dificuldades da administração pública federal, o projeto seria até precarizado se a Agência de Gestão Fundiária fosse preterida por interesses políticos ou pelo próprio projeto de governo implantado. Por outro lado, a concentração das atribuições de gestão fundiária em um órgão de administração tributária poderia gerar um fenômeno que Norberto Bobbio denominou de “burocratização”, em que há a não-racionalidade, a fragmentação da autoridade e a “despersonalização dos comandos”,¹¹¹ ao invés da tão pretendida “desburocratização”, termo utilizado por Hélio Beltrão para denominar o movimento direcionado a retirar a interferência do Estado na economia e na atividade do cidadão, não sendo um conceito voltado a desconstruir a teoria Weberiana, mas sim de conferir os ditames da administração gerencial, simplificando o número de procedimentos necessários para o cidadão desenvolver suas atividades.

Deve-se frisar também que a Instrução Normativa conjunta entre o INCRA e Secretaria da Receita Federal do Brasil n. 1.581/2015 visou atualizar o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), integrando-o ao Cadastro Fiscal de Imóveis Rurais (CAFIR), com a obrigatoriedade de vinculação de dados do ITR com os do INCRA, estruturando, portanto, o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). Apesar de ser uma iniciativa menos ambiciosa que o SINTER, essa medida está sendo mais factível e condizente com a realidade da administração pública federal no sentido de caminhar para um cadastro multifinalitário.

¹¹⁰ Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2016/maio/unificacao-de-dados-traz-simplificacao-e-mais-seguranca-na-titularidade-de-imoveis>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

¹¹¹ BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 2016.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa, a despeito de ser pouco pretensiosa, demandou uma “viagem” aos 517 anos da situação das terras no Brasil, tanto públicas quanto privadas, bem como a análise de institutos que remontam ao vetusto direito Romano, um leve exercício de futurologia, com base nas tendências tecnológicas que envolvem o registro imobiliário, como o Operador Nacional do Registro (ONR) (infelizmente não houve espaço para discussão sobre o *Blockchain*, sob pena de expandir o escopo teórico dessa pesquisa). Não se ouviu de apresentar um grande diagnóstico do presente dos registros públicos no que tange à propriedade imobiliária rural, considerando o advento da Lei n. 10.267/2001 e a aprendida lição do legislador em correlacionar os dados cadastrais e os dados constantes dos registros de imóveis.

De fato, considerando a situação jurídica com que se deparou nesta pesquisa, o conselho dado por Umberto Eco em seu livro *Come si fa una tesi di laurea*, “trabalhe sobre um contemporâneo como se fosse um antigo, e vice versa – será muito mais agradável e você fará um trabalho mais sério”, foi adequado para esta dissertação, pois não é de hoje a insegurança jurídica relacionada ao direito de propriedade em *terra brasilis*.¹¹²

Tampouco foi esquecido um cotejo dos sistemas de imóveis no mundo (pelo menos os mais consagrados) com o objetivo de compreender o sistema brasileiro, na configuração atual e quanto caminhamos para chegar até ele. Passamos da clandestinidade da propriedade imóvel, acompanhada dos privilégios regalianos típicos do Colonialismo de feições feudais, característico do regime de sesmarias, até a inserção do Brasil em um sistema registral imobiliário seguro, que pode proporcionar ao consumidor, ao proprietário rural, às instituições financeiras, ao mercado imobiliário, segurança jurídica necessária para o desenvolvimento econômico da nação.

De fato, a minudente análise dos sistemas de registro de imóveis, embora não tenha sido o objetivo principal desta pesquisa, certamente ajudou a desmistificar o “sistema de *acta Torrens*” quanto à sua presunção de eficácia, bem como a explicar as razões de “presunção absoluta” do fôlio real presente no denominado “sistema alemão”.

¹¹² ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 25. ed. São Paulo: Perspectiva, 2014, p. 18.

Não se pode esquecer dos institutos da regularização fundiária e da retificação extrajudicial, os quais foram “votos de confiança” confiados pelo legislador para o registrador e constituem meios de solução para informalidade nesse país. Segundo informações obtidas no 36º Encontro de Registro de Imóveis promovido pelo IRIB, mais de 50% dos imóveis usados para fins de moradia são irregulares. A regularização fundiária e a retificação administrativa são meios de desjudicialização dos litígios, sendo que os institutos não foram mais bem explanados sob o risco de expandir de forma demasiada o objeto da presente pesquisa, considerada a importância do tema e a múltipla possibilidade de hipóteses que podem ser suscitadas sobre a temática.

Não obstante, vale anotar que o registrador cumpre sua função social, reduzindo a pobreza e a marginalidade que imperam no país, dando concreção ao direito de propriedade e materializando o crédito imobiliário, que pode gerar riquezas ao indivíduo, conforme demonstrado nos tópicos acima.

Também não foi esquecida a plêiade de cadastros territoriais, ambientais, tributários e de outros fins gerenciados pela União, seja pelos seus órgãos, seja pela administração indireta. Pretensão pouco modesta, mas muito necessária e salutar para a eficiência da administração pública e da economia brasileira. No Decreto n. 8.764/2016, a difícil tarefa de desenvolver o Sistema Nacional de Informações Territoriais (SINTER) foi incumbida à Secretaria da Receita Federal do Brasil, no sentido de tornar realidade ambicioso projeto, que visa principalmente unificar os cadastros territoriais e tributários do Brasil geridos pela União. Não se furta do dever de auxiliar esta tradicional instituição o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, entidade privada, que representa os registradores de imóveis em território nacional, seja pela capacidade técnica de seus integrantes, seja pelas informações disponíveis em seus fólhos reais.

No entanto, os seguintes riscos do projeto SINTER foram apontados: 1) a “administrativização” dos registros; 2) o controle de informações monopolizado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil; 3) a violação da autonomia registral, com o risco de existir um “registro-formulário”, nos moldes australianos atuais; 4) a violação das normas concernentes à fiscalização e normatização das atividades notariais e registrais, resultando em uma sobreposição da atividade fiscal-tributária federal em detrimento das corregedorias de justiça estaduais; 5) a violação aos direitos de privacidade, dentre outros.

Quanto aos riscos apresentados em relação ao SINTER, deve-se lembrar que a “administrativização” dos registros públicos significa conferir um regime próprio de Direito

Público, ou melhor, de direito administrativo a um serviço público, escolha do Constituinte de 1988 (há controvérsias sobre a existência de poder constituinte originário na nossa Constituição, a rigor técnico do termo), qual seja, a adoção do regime privado de gestão de um serviço público, cujo exercente é um particular em colaboração com o poder público, investido e outorgado de seu serviço por meio de rigoroso concurso público de provas e títulos.

Significa, portanto, que os preceitos de administração empresarial ou corporativa irão reger a gestão dos denominados “Cartórios”, ao invés dos ditames da administração pública. Sendo assim, qual seria a diferença prática entre os dois regimes? Imagina-se que um Tabelionato de Notas precisasse de papéis timbrados para a impressão de certidões – se fosse em um regime de direito público, seria necessário o complexo procedimento de licitação e contratação da Lei n. 8.666/93 (sem contar o regime de dispêndio público da Lei n. 4.320/64), o qual poderia até prejudicar uma simples lavratura de escritura de imóveis ou o reconhecimento de firma em decorrência de uma impugnação ao edital de licitação. O regime público não harmoniza com a dinâmica dos negócios de direito privado, razão pela qual foi acertada a escolha por um regime privado de gestão – ou como relembra Ricardo Dip, parafraseando Émile Coonaert: o registro público é *plus au droit privé qu’au droit public*.¹¹³

Quanto ao risco de concentração de informações em um só órgão, qual seja, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, este decorre propriamente de princípios basilares de um estado democrático: a legalidade e a organização da administração pública conforme seu plexo de competências definido em lei – no que interessa à administração tributária ter conhecimento de toda a transação imobiliária no país, bem como toda a propriedade rural, se sobrepondo portanto às instituições públicas de gestão ambiental e de políticas fundiárias (MMA, IBAMA e INCRA, respectivamente)? O amorfismo institucional é característica de governos totalitários (Hannah Arendt já identificou tal característica em sua obra),¹¹⁴ identificado pela sobreposição de competências, quando se supera a própria legalidade no que tange à organização de poderes e atribuições no seio da administração pública. Nesse contexto fático e jurídico, o risco a direitos e garantias fundamentais, como o da privacidade, torna-se latente.

¹¹³ DIP, Ricardo Henry. **Direito administrativo registral**. São Paulo: Saraiva, 2010. No mesmo sentido: LACERDA, Naurican Ludovico. **Delegação da atividade notarial e registral: caracterização jurídica e conveniência do atual modelo constitucional**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014.

¹¹⁴ apud FIORATI, Jete Jane. **Os direitos do homem e a condição humana no pensamento de Hannah arendt**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/475/r14207.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

A análise histórica nesta obra, principalmente no cotejo de cadastros existentes em outros países, evidencia um desafio hercúleo, qual seja: o atraso de 464 anos na instituição de um cadastro territorial, que garantisse segurança a quem efetivamente está na terra. Sem dizer de conflitos fundiários, litígios judiciais quase que intermináveis e prejuízos nos índices de desenvolvimento econômico e social no mundo, como as pesquisas promovidas pela ONU apontam. Foram, portanto, exaustivamente submetidas a “falseamento” as hipóteses inicialmente propostas, como a necessidade do cadastro e do registro imobiliário como elementos asseguradores de segurança jurídica no que tange ao direito de propriedade.

Retoma-se a pergunta quase que retórica formulada inicialmente na problemática desta pesquisa: existindo mais de vinte sistemas cadastrais somente no âmbito da União, eles são adequados para a implementação de direitos fundamentais relacionados com a propriedade e um de seus pressupostos, nesse caso, a função social desta e a observância de seu uso adequado, conforme previstos no art. 186 da Constituição Federal? Ao indivíduo que sabe das notícias em nosso país, salta aos seus olhos a resposta negativa à assertiva acima. No entanto, mais importante que a própria resposta, é a seguinte pergunta: então por que não deu certo, se a implantação do Cadastro seria a solução para vários de nossos problemas quanto à gestão fundiária de nosso país? Uma das hipóteses, conforme demonstrado neste trabalho, é a ausência de integração com o registro de imóveis, bem como o desenvolvimento tardio de um sistema de registro de imóveis em nosso país.

Pode-se empregar nesta dissertação muito bem a analogia utilizada pelo registrador Eduardo Augusto, segundo a qual o registrador, na verdade, é como se fosse um soldado na defesa do território matriculado,¹¹⁵ defendendo diuturnamente o direito à propriedade, que se sobrepõe ao próprio direito positivo.

É notório o fato de que o registro de imóveis no Brasil é reconhecido por sua confiabilidade técnica; não por outro motivo foi mantida pelo artigo 236 da Constituição Federal a função pública da atividade notarial e registral como de natureza privada, em razão dos naturais freios burocráticos da administração pública que poderiam ser infligidos a esses profissionais do direito, os quais corresponderam com uma gestão privada de excelência, tendo nada a dever aos regimes econômicos de plena concorrência.

Por outro lado, para que um cadastro imobiliário possa aperfeiçoar a descrição do imóvel, aquele deve ser completo, ou seja, deve ter armazenadas todas as parcelas territoriais,

¹¹⁵ op. cit., *conclusões* (livro eletrônico)

bem como os dados pertinentes, com o objetivo de se tornar um efetivo sistema de informações territoriais. Um cadastro multifinalitário demanda a alimentação de dados em tempo real das serventias de registro de imóveis, visto que a esta foi incumbida a qualificação jurídica das transações imobiliárias, escoimando vícios de forma preventiva e fornecendo informação segura para os operadores imobiliários e credores de garantia real sobre os bens de raiz existentes.

É fato que, no início desta pesquisa, o Projeto SINTER sequer estava em sua fase embrionária, e hoje ainda está em gestação em vários órgãos federais, principalmente na Receita Federal do Brasil. No entanto, esse projeto tem como uma de suas diretrizes a unificação dos dados cadastrais e a integração com os registradores de imóveis, desde a sua elaboração, sendo que o Operador Nacional Eletrônico tem como um dos protagonistas o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil-IRIB). Em que pese parecer uma ousada pretensão do autor, num exercício de “futurologia”, alguns elementos convergem para seguirmos para um caminho “reto”. Isso demanda, contudo, que sejam construídas pontes para o diálogo entre registradores de imóveis, notários, servidores da administração tributária federal, proteção ambiental (MMA, IBAMA, ICMBIO), gestão fundiária (INCRA e Institutos estaduais de terra), bem como os institutos gestores de bens públicos, no intuito de velar pela legalidade e preservar as competências estaduais das instituições acima referidas.

Certo que a reforma cadastral em um país demanda a modificação da legislação pertinente, bem como dos processos registrais. Nesses 45 anos da Lei n. 5.868/1972, tivemos grande progresso em relação ao “não registro” ou “áreas de sombra”, que poderiam ensejar conflitos fundiários; pois bem: com o advento da Lei n. 10.267/2001, pode-se dizer que temos uma legislação que tenciona o cadastro e o registro e o Decreto n. 8.764/2016, que institui o SINTER, a curto prazo representa em um desafio digno das dimensões continentais da nação brasileira, sendo que, caso aceito e cuidado com responsabilidade, diligência acurácia técnica, “vontade política” e empenho de vários profissionais do direito, incluídos os notários, registradores, funcionários da administração tributária e fundiária, será uma ferramenta de grande importância para assegurar o direito à propriedade no Brasil.

Sobretudo, é importante alertar a comunidade acadêmica que, apesar da importância do tema – tanto do registro imobiliário quanto ao cadastro – pouco tem discutido a respeito, além de haver poucos centros dedicados a debruçar-se sobre o tema. Lembra-se, ainda, que existem poucos cursos de Engenharia Cartográfica e Agrimensura no Brasil (as principais pesquisas são realizadas no âmbito militar). Deve-se frisar que estamos atrasados em muitos anos em relação aos demais países no que tange ao cadastramento (conforme demonstrado o cadastramento na França e EUA, por exemplo, deu-se no século XIX). Contudo, em quase meio século, não se pode negar a evolução ocorrida na legislação cadastral e registral em nosso país.

REFERÊNCIAS

- ARRUÑADA, Benito: Blockchain in public registries: don't expect too much. **IPRA-CINDER Review**, January- June 2017.
- AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de imóveis, retificação de registro e georreferenciamento**: São Paulo: Saraiva, 2013.
- BARBOSA, José de Arimateia. **Compra e venda de propriedade rural**: enfoque a partir da Amazônia-Belo Horizonte: Edições Superiores, 2006.
- BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das coisas**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- _____. et al. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília: 2016.
- BORGES, João Afonso. **O registro Torrens no direito brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1960.
- BRANDELLI, Leonardo. **Registro de imóveis: eficácia material**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.
- _____. -. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed.. São Paulo: Saraiva, edição digital.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira**. – Brasília: MMA, 2006.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **DISPONÍVEL EM**: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/serfal/apresenta%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 5 jun. 2017.
- BRINGAS, Ruben Guevara. **Sistemas y tecnicas registrales: uma vision comparatista**. Disponível em: <http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_derecho_registral/revista/Doctrinas/Sistemas.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.
- SERRA, Carlos Alberto Teixeira. **Considerações acerca da evolução da propriedade da terra rural no Brasil** Disponível em: <<http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/alceu-n7-serra.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2017.
- CARNEIRO, Andréa Flávia Tenório. **Cadastro imobiliário e registro de imóveis**. Porto Alegre: SAFe Editor, 2003.
- CARVALHO, Afrânio de. **Anteprojeto de Lei Agrária de 1947**. Disponível em: <https://arisp.files.wordpress.com/2008/05/afraniodecarvalho_anteprojetoformaagraria1947.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2018.
- CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ALVIM NETO, José Manuel de Arruda; CLÁPIS, Alexandre Laizo; CAMBLER, Everaldo Augusto (Coords). **Lei de registros públicos comentada**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Direito e economia**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CRISTOBAL MONTÉS, Angel. **Direito imobiliário registral**. Porto Alegre: IRIB: Safe Ed. 2005.

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de registros de imóveis**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DIP, Ricardo Henry. **Direito administrativo registral**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção dos dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ECO, Umberto. **Como se faz uma tese**. 25. ed. São Paulo: Perspectiva, 2014.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FOLLE, Francis Perondi. **Georreferenciamento de imóvel rural: doutrina e prática no registro de imóveis**: São Paulo, Quartier Latin, 2010.

FIG. **FIG statement on cadastre**. Disponível em: <<http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub11/figpub11.asp#6.2>>.

FIG/UN. Bogor Declaration – United Nations International Meeting of experts on the Cadastre. Disponível em <<https://www.fig.net/organisation/comm/7/activities/reports/events/sing97/sing974.htm>>. Acesso em: 14 out. 2017.

FIG/WORLD BANK. **Fit-For-Purpose Land Administration**.

Disponível em: <<http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub60/figpub60.pdf>>figueir edo neto, manoel valente>. Acesso em: 5 mar. 2018.

FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente. **A propriedade privada imóvel no século XXI**. Curitiba: CRV, 2016.

FIORATI, Jete Jane. **Os direitos do homem e a condição humana no pensamento de Hannah arendt**. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/475/r14207.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 12 fev. 2018.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 14. ed.. Forense, 1999.

GONZÁLES, Fernando P. Mendez. **O sistema registral espanhol: mais agilidade e mais segurança**. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/boletins/detalhes/2926>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

GUEDES, Sebastião; REYDON, Bastian Philip. Direitos de propriedade da terra rural **no brasil**: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **Rev. Econ.**

Sociol. Rural, vol.50, n.3, Brasília, July/Sept. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000300008>.

INGRAM, Gregory K.; HONG, Yu-Hung. **Property rights and land policies: proceedings on 2008 Land Policy Conference**. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/2085_1408_1p2008-ch11-land-registration-economic-development-and-poverty-reduction_0.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

JUNIOR, Cláudio Grande. Falhas no início do reconhecimento jurídico do domínio privado absoluto sobre terras no Brasil: estudo para melhor compreensão da situação atual das terras devolutas e da falta de presunção absoluta de veracidade do registro imobiliário comum. **R. FAC. DIR. UFG**, v. 39, n.1, p. 93-125, jan. / jun. 2015.

LACERDA, Naurican Ludovico. **Delegação da atividade notarial e registral: caracterização jurídica e conveniência do atual modelo constitucional**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2014.

LAMANA, João Pedro Paiva *et al.* **Registro de imóveis: estudos de direito registral imobiliário – XXVIII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil Foz do Iguaçu - 2001**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. Tradução de José Lamêgo. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 2014.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

LUHMANN, Niklas. **O direito da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MAIA, José Motta. **Estatuto da Terra comentado**. 2. ed. Rio De Janeiro: Mabri, 1967.

MARÉS, Carlos Frederico Fernando. **A função social da terra**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

MELO, Marcelo Augusto Santana de; CRIADO, Francisco de Asis Palácios; JACOMINO, Sérgio. (Coords). **Meio ambiente e o registro de imóveis**. São Paulo: Saraiva: 2010.

_____. **Teoria geral do registro de imóveis: estrutura e função**. Porto Alegre: Safe, 2016.

MENDES, Laura Schertel. **Privacidade, proteção de dados e defesa do consumidor: linhas gerais de um novo direito fundamental**. São Paulo: Saraiva, 2014. (Série IDP)

MÉNDEZ GONZÁLES, Fernando. **Registro público de imóveis eletrônico: riscos e desafios**. São Paulo: Quinta Editorial, 2012.

MONT'ALVERNE, Martônio. A dignidade humana: princípio, regra ou artimanha? In: ALEXY, Robert; BAEZ, Narciso Leandro Xavier et al. (Orgs). **Dignidade humana, direitos sociais e não-positivismo inclusivo**. Florianópolis: Qualis, 2015.

NALESO, Thiago Fernando Cardoso. **Fontes do direito internacional do comércio: a nova *lex mercatoria* e o surgimento de um direito global**.

Disponível em: <<http://www.salesianocampinas.com.br/unisal/downloads/08uni145a158.pdf>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

OLIVEIRA, Marcelo Salaroli de. **Publicidade registral imobiliária**. São Paulo: Saraiva, 2010. (Série Direito Registral e Notarial)

PEDROSO, Alberto Gentil Almeida. Primeiras impressões: o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – SINTER – Decreto 8.764, de 10 de maio de 2016 – e o registrador de imóveis. Disponível em: <<http://iregistradores.org.br/primeiras-impressoes-o-sistema-nacional-de-gestao-de-informacoes-territoriais-sinter-decreto-8-764-de-10-de-maio-de-2016-e-o-registrador-de-imoveis/>>.

PETERS, Edson Luiz. **Direito agrário brasileiro: de acordo com o novo Código Florestal**. Curitiba: Juruá, 2014.

POSNER, Richard E. **A economia da justiça**. Tradução de Evandro Ferreira e Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

RAFF, M. J. (1999). **German real property law and the conclusive land title register**. Phd Thesis, Faculty of Law, The University of Melbourne.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Registros públicos e bancos de dados funcionais: vantagens e desvantagens de integração da formalização contratual e administrativa**. Disponível em: <<http://cartorios.org/2015/12/15/registro-publicos-e-bancos-de-dados-multifuncionais/>>.

ARRUDA, Ridalvo Machado de. Disponível em: <<http://www.irib.org.br/obras/conceitos-de-imovel-rural-aplicacao-na-certificacao-do-incra-expedida-no-memorial-descritivo-georreferenciado>>. Acesso em: 8 ago. 2017.

ROMAGNA, André Rolim. **Aspectos do usucapiao especial urbano**. Disponível em: <acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/38002/m006.pdf?sequence=1>. Acesso em: 2 dez. 2018.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito registral imobiliário**. Curitiba: Juruá, 2013

SILVA, Arídio *et al.* **Sistemas de informação na administração pública**. Rio de Janeiro: Revan 2004.

SILVA, Pedro Cordeiro da. **Cadastro e tributação**. Brasília: Fundação Petrônio Portela, 1982.

SOUZA, Roberta Bandeira. **Liberdade, propriedade e trabalho em Locke e Hegel**. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/6721/1/2012_art_rbsouza.pdf>.

WORLD BANK *et al.* **Innovations in land rights recognition, administration, and governance**. Disponível em: <siteresources.worldbank.org/intard/resources/3358071174581646324/innovlandrightsr/ecog.pdf>.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **National archives**. Disponível em: <<https://www.archives.gov/education/lessons/homestead-act>>.

UNESC- Universidade do Extremo Sul Catarinense. **Apostila de Cadastro Técnico Municipal**. Disponível em: <http://www.unesc.net/~fln/Apostila%20CTM_Aula01.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2018.

VELASCO, Amalia. **el modelo común de datos cadastrales europeo**. Dirección General del Catastro España.