



CADASTRO TERRITORIAL NO BRASIL

Perspectivas e o seu futuro

E-book - 1ª Edição - Belém - 2018

Organização José Heder Benatti

Bastiaan Reydon

Girolamo Treccani

José de Arimatéia Barbosa

Luly Fischer

Luana Nunes Bandeira Alves

Gabriel Siqueira

CADASTRO TERRITORIAL NO BRASIL: Perspectivas e o seu futuro

E-book - 1ª Edição

Universidade Federal do Pará

Belém, 2018

Dados Internacionais de Catalogação- na-Publicação (CIP)
Biblioteca José Carlos Castro - ICJ

Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro / Organizador José Heder Benatti. Belém: UFPA, 2018.

177p. il. [Recurso eletrônico – E-book]

Vários autores

Inclui bibliografias

ISBN 978-85-63728-61-6

1. Direito agrário.- Brasil. 2. Propriedade territorial - Legislação. 3. Imposto territorial rural - Brasil.
4. Cadastro - Brasil. I. Benatti, José Heder, organizador. I. Título.

CDDir 4.ed. 342.1247



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Reitor

Emmanuel Zagury Tourinho

Vice-reitor

Gilmar Pereira da Silva

Pró-reitor de Ensino de Graduação

Edmar Tavares da Costa

Pró-reitora de Pesquisa e Pós-graduação

Maria Iracilda da Cunha Sampaio

Pró-reitor de Extensão

Nelson José de Souza Júnior

Pró-reitora de Relações Internacionais

Marília de Nazaré Ferreira

Pró-reitor de Administração

João Cauby de Almeida Júnior

Pró-reitora de Planejamento e Desenvolvimento Institucional

Raquel Trindade Borges

Pró-reitor de Desenvolvimento e Gestão de Pessoal

Raimundo da Costa Almeida

Prefeito Multicampi

Eliomar Azevedo do Carmo

Secretário-geral da Reitoria

Marcelo Galvão Baptista

Diretor do Instituto de Ciências Jurídicas

José Heder Benatti

Diretor Adjunto do Instituto de Ciências Jurídicas

Antonio Gomes Moreira Maués

Coordenador do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciências Jurídicas

Paulo Sérgio Weyl Albuquerque Costa

Sobre a Autora e Autores

Antônio Carlos A. de S. Cardoso é tabelião e registrador no município de Santa Maria do Pará, estado do Pará e mestrando em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará - PPGD/UFPA, linha Direitos Humanos e Meio Ambiente, sub-linha Direito Urbanístico. Especialista em Direito Notarial e Registral, Direito Administrativo, Direito Tributário e Direito Público (acapolinarioscardoso@gmail.com).

Bastiaan P. Reydon é economista (USP), Mestre em Agronomia (USP), Doutor em Economia (Unicamp), Pós-doutoramento em Gestão Territorial na Universidade de Wisconsin e em Administração Fundiária, Universidade de Twente. Professor Titular da Unicamp em Economia do Meio Ambiente e Agrícola. Professor no International Center for Land Policy Studies and Training, Taiwan. Professor Visitante nas Universidades de Utrecht e Universidade Técnica de Munique. Autor de artigos de revistas e capítulos de livros. Coordenador do Sistema de Monitoramento do Mercado de Terras do Ministério do Desenvolvimento Agrário (2002/4). Assessor da Diretoria Brasileira do BID em Washington (2004/5). Coordenador do Programa de Pós-graduação em Gestão de Sustentabilidade e Responsabilidade Social Corporativa, NEAA/IE/Unicamp (desde 2006). Consultor em projetos do Incra, FAO, BID, IFPRI, IFAD, Banco Mundial, USAID e WWF. Coordenador do projeto Fit for Purpose no cerrado brasileiro (entre 2017/18) em parceria com Kadaster (Holanda). Coordenou projeto sobre Gestão dos Institutos Estaduais de Terras no Brasil (entre 2017 e 2018) para avaliar os procedimentos operacionais de regularização de terras públicas e realizar uma pesquisa do Conhecimento das Terras sob responsabilidade dos Institutos de Terras de Nível Estadual (bastiaanreydon@yahoo.com.br).

Gabriel P. Siqueira é bacharel em Gestão Ambiental pela ESALQ/USP (2015) e atualmente é mestrando em Desenvolvimento Socioeconômico pela UNICAMP (previsão de conclusão 2019). Conta com experiências em Assentamentos Rurais no estado de São Paulo (Antropologia Rural), projetos agrícolas (setor sócioeconômico) e atua como pesquisador no Grupo de Governança de Terras da UNICAMP, sob orientação do professor doutor Bastiaan Philip Reydon (g.pansani.s@gmail.com).

Girolamo D. Treccani é advogado, professor de Direito Agroambiental da Universidade Federal do Pará. Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (NAEAUFP, 2006). Integra a Clínica de Direitos Humanos da Amazônia. Tem experiência na área de Direito Agrário e Ambiental. Pesquisa: terra, povos indígenas, quilombos, grilagem e Amazônia. É autor dos livros: “Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará” (UFPA/ITERPA, 2001). “Terras de quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação” (2006). “Combate à Grilagem: Instrumento de promoção dos direitos agroambientais da Amazônia” (Juruá, 2008). “Quilombos na América Latina: uma Experiência Continental” (Lúmen Juris, 2015). “Os direitos territoriais indígenas e a (in)compatibilidade com o marco temporal” (JusPodivm, 2017). Coautor do livro A igreja e as comunidades quilombolas. (CNBB, 2013) e do Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental (Fórum, 2015), Pós Doutorando na “Università degli Studi di Trento”, Itália (2018) (jeronimotreccani@gmail.com).

José de A. Barbosa é Oficial do Registro de Imóveis de Campo Novo do Parecis – MT, Pós-Graduado em Direito Público; Direito Notarial e Registral; Direito Civil e Processual Civil, Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela UMSA - Universidad Del Museo Social Argentino. Pós Doutor em Direito de Propriedade Europeia e Latino América. Doutorando em Direito Civil pela UBA-Universidad de Buenos Aires. Pós Doutorando em Direitos Reais, Notarial e Registral pela Universidade de Coimbra (josearimateiabarbosa@gmail.com).

José H. Benatti é professor de direito da Universidade Federal do Pará (UFPA), mestre em Direito (UFPA) e doutor em Ciência e Desenvolvimento Socioambiental – NAEA/UFPA, pesquisador CNPq e Diretor Geral do Instituto de Ciências Jurídicas (UFPA). Foi presidente do Instituto de Terra do Pará, membro da Comissão de Direito Ambiental da IUCN. Professor visitante na Universidade da Flórida (EUA) e Universidade Paris 13 (França); presidente da Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos; conselheiro do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia; representante das Organizações Não Governamentais do Estado do Pará no Conselho Estadual do Meio Ambiente (Coema); representante das Organizações Não Governamentais da Região Norte no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Linhas de pesquisa: Direito de Propriedade e Meio Ambiente, cujos temas são: Amazônia, populações tradicionais, unidade de conservação, regularização fundiária, ordenamento territorial e posse agroecológica. Publicou livros e diversos artigos em livros e periódicos nacionais e internacionais (jbenatti@ufpa.br).

Luana N. B. Alves é mestre em Direito pela Universidade Federal do Pará (PPGD/UFPA-2017). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA-2015). Advogada. Atualmente é professora de Direito Agrário na Faculdade Integrada Brasil Amazônia (FIBRA) (luanabandeiraalves@gmail.com)

Luly R. da C. Fischer possui doutorado em Direito pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e Universidade de Paris XIII (2014) em regime de cotutela. Possui graduação (2005) e mestrado em Direito (2008) pela UFPA. Atualmente é professora adjunta do Instituto de Ciências Jurídicas da UFPA (Graduação e Pós-Graduação), advogada inscrita na Ordem dos Advogados do Brasil, membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e do Instituto Histórico e Geográfico do Pará. É membro da Rede de Pesquisa Junction Amazonian Biodiversity Units Research Network Program (JAMBU-RNP) e dos Grupos de Pesquisas Biodiversidade, Território e Sociedade na Amazônia (BEST AMAZÔNIA). Tem experiência em pesquisa na área de Direito, com ênfase em Direitos Especiais, atuando principalmente nos seguintes temas: direito fundiário, direito ambiental e direito urbanístico. Autora de artigos nacionais e internacionais sobre direito ambiental, direito fundiário e ordenamento territorial (lulyfischer@yahoo.com).

INTRODUÇÃO

Esse E-book tem como escopo divulgar um dos resultados das investigações e reflexões realizadas no âmbito do Projeto de Pesquisa “Governança Fundiária e Integração: Alternativas para o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia”, com financiamento da CAPES, no Programa Pró-Integração, Edital N° 3157/2013, Processo N° 23038.009858/2013-31. Os trabalhos iniciaram em 2014 e finalizaram em novembro de 2018.

O Projeto supracitado objetivava desenvolver pesquisas, conhecimento e capacitação para propor alternativas sustentáveis de integração regional e a proteção dos recursos naturais na Amazônia, por meio do estudo das estratégias, políticas, modelos de gestão e dos instrumentos de apoio ao Desenvolvimento Regional.

A execução deste projeto foi realizada por meio da cooperação multidisciplinar de três Programas de Pós-Graduação. Dois grupos de professores e pesquisadores são da região amazônica, ligados ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Pará (UFPA) e ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa da Universidade Federal do Acre (UFAC). A terceira equipe é do Programa de Doutorado em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Cada instituição parceira teve autonomia financeira e administrativa para desenvolver suas atividades sempre buscando apoiar no desenvolvimento de pesquisa científica, contemplando a formação de recursos humanos em nível de Pós-Graduação *stricto sensu*, para trabalhar conjuntamente em atividades de ensino, pesquisa e extensão, com vistas a garantir em seus Programas de Pós-graduação, as condições mínimas para que os pesquisadores e discentes da Pós-Graduação trabalhassem na formulação e fortalecimento de políticas públicas que promovessem a integração regional e o desenvolvimento sustentável na Amazônia.

O Projeto de pesquisa contemplou estratégias, políticas e modelos de gestão em desenvolvimento regional na Amazônia, enfatizando a importância da governança fundiária para a integração regional e a promoção do desenvolvimento sustentável, combate a pobreza e melhoria das condições de vida mediante a exploração sustentável.

Nesse contexto foi constatado que a fragilidade dos direitos de propriedade é considerada um obstáculo crucial ao desenvolvimento econômico. Há unanimidade em afirmar que a existência de segurança dos direitos à propriedade tem um papel crucial numa maior eficiência econômica do uso da terra, além de garantir estabilidade política e social, reduzindo os conflitos em torno da terra (DEININGER,

2003; GALIANI E SCHARGRODSKY, 2005; BENATTI, 2003 e 2011). O impacto da segurança dos direitos de propriedade sobre a pobreza é mais controverso e tem sido objeto de vasta literatura, sintetizada por Galal e Razzaz (2001).

A necessidade de aumentar a governança fundiária no caso brasileiro foi mostrada de forma detalhada por Reydon (2006, 2011), e requer, um quadro institucional/legal bem definido e um processo de identificação e consolidação participativa dos agentes sociais e do Estado. As instituições brasileiras e a legislação para estes fins foram objeto de inúmeras normas e regras diferentes ao longo do tempo, que além de permitirem o constante apossamento de terras públicas (devolutas) mantém milhares de pessoas em situação de acesso precário à terra e cria insegurança jurídica no acesso à terra e aos recursos naturais (TRECCANI, 2001; BENATTI, 2003; REYDON, 2006).

Ao destacar a discussão sobre governança fundiária um ponto tornou-se relevante no debate, que foi a compreensão sobre o papel e finalidade do cadastro de imóveis rurais. Qual é a importância do cadastro para assegurar a governança da terra? Empregaremos o termo governança da terra (ou governa fundiária) como os mecanismos existentes para assegurar a gestão do território, exercida pelo Poder Público, o que inclui um cadastro estruturado e transparente, o funcionamento adequado do sistema registral, além das regras de uso, regularização e do direito de propriedade.

Portanto, os autores e autoras dos textos neste livro compreendem que ser antiga a reivindicação de se criar mecanismos e normas para cadastrar e registrar a terra e garantir o reconhecimento público dos direitos de propriedade.

Neste contexto, as principais questões atuais quando se discute ordenamento do território no Brasil, as possíveis soluções para os conflitos fundiários, o controle do território e, conseqüentemente, a localização geográfica das terras devolutas, um dos instrumentos apontados é o cadastro.

As Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT) aprovadas na 38ª Sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), em maio de 2012, é o principal documento internacional normativo sobre questões fundiárias e consensuado por todos os países membros das Nações Unidas. Esse documento internacional aponta que um dos objetivos de suas diretrizes é “Melhorar a governança fundiária, fornecendo orientação e informações sobre as práticas internacionalmente aceitas para os sistemas que tratam dos direitos de uso, da gestão e do controle da terra e dos recursos pesqueiros e florestais.”

Dentro deste quadro que foi pensado essa coletânea para tratar da relação entre o papel do cadastro e o sistema de registro de imóveis sobre a eficiência alocativa de direitos de propriedade e a segurança territorial.

No Brasil o cadastro dos imóveis é dividido entre o urbano e rural. Os municípios são responsáveis pela legislação de uso e ocupação do solo através do Plano Diretor Municipal, da Lei do Parcelamento do Solo e da Lei de Zoneamento. Assim, temos aproximadamente 5700 cadastros municipais.

No **âmbito federal**, o cadastro de imóveis rurais é de atribuição do INCRA, mediante seu Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), com vistas a reforma agrária e para fins tributários.

Existe todo um esforço do governo federal em sistematizar as informações fundiárias existentes, como é o exemplo do SIGEF (Sistema de Gestão Fundiária) criado em 2012, que é uma ferramenta eletrônica desenvolvida pelo INCRA e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para subsidiar a governança fundiária do território nacional. Como isso, busca a normatização do processo de certificação do georreferenciamento, automatização do processo com a criação do SIGEF.

Podemos citar também a criação em 2012 do Acervo Fundiário Digital do Incra (i3geo) com acesso público de todas informações de 65% do território.

Outra ação nessa linha é a Portaria Conjunta INCRA/RFB/2011, que institui grupo de trabalho para implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), pretendendo vincular os cadastros Sistema Nacional de Cadastro Rural e o Cadastro de Imóveis Rurais administrado pela Receita Federal (CAFIR).

Contudo, o SIGEF e o i3geo não são cadastros, mas a sistematização de informações digitais e mapas sobre a situação fundiária no âmbito federal, com informações das terras estaduais.

Por outro lado, existem no Brasil vários cadastros setoriais que não se comunicam e a tentativa de acessar as diferentes fontes de informação é burocrática e não transparente, dificultando a organização estatal e a compreensão pela sociedade sobre quais são as terras públicas e quais podem ser consideradas privadas. Apesar de existir previsão legal para que haja a integração no CNIR as diferentes bases de informações produzidas e gerenciadas pelas diferentes instituições públicas, respeitadas as normas regulamentadoras de cada entidade (**§ 4º do artigo 2º da Lei 10.267/2001**), a junção dos diferentes dados e fontes ainda não ocorreu.

Podemos enumerar como cadastros setoriais os seguintes:

- a) Receita Federal: Cadastro de Imóveis Rurais – CAFIR (Lei 9.393/1996 – ITR);
- b) INCRA: Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR (Lei 4.504/1964, art. 46; Lei 10.267/2001);
- c) Cadastros dos Imóveis Urbanos, sob responsabilidade dos municípios;

- d) Serviço Florestal Nacional: Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SICAR (Lei 12.651/2012);
- e) Secretaria de Patrimônio da União (SPU): responsável pela administração do patrimônio imobiliário da União e à regularidade dominial dos bens da União, o que inclui os terrenos de várzea, terreno de marinha, ilhas federais, terras devolutas, áreas de fronteira, bens de uso comum e patrimônio público federal (Lei 9.636/1998);
- f) Funai: áreas indígenas (Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967);
- g) Secretarias de Meio Ambiente Estaduais, com os Cadastro Ambiental Rural – CAR;
- h) Cadastros estaduais de terras públicas, quando há.

Para entender um pouco a complexidade do cadastro, ou dos cadastros, no Brasil que pensamos nesse E-book. O primeiro texto do Prof. Dr. Bastiaan Philip Reydon trata da governança de terras (ou fundiária) aplicada ao caso brasileiro, mostrando alguns de seus recentes avanços e indicando os principais gargalos. No segundo trabalho apresentado pelo Prof. Dr. José Heder Benatti parte-se de um quadro geral do cadastro no Brasil cotejando com alguns elementos cadastrais dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, México Peru e Uruguai, analisando resumidamente o estado atual dos cadastros na América Latina, tendo o brasileiro como principal foco.

O terceiro capítulo do livro, escrito pelo Prof. Girolamo Treccani, pretende discutir a importância da criação do cadastro de terras confiável, integralmente georreferenciado e certificado, para conceber as premissas básicas de um ordenamento fundiário nacional, possibilitando ao poder público e a sociedade conhecer a realidade agrária nacional. Já na quarta parte o Oficial do Registro de Imóveis, Dr. José de Arimatéia Barbosa, apresenta de forma sucinta a origem e evolução do Sistema de Registro Imobiliário Brasileiro, aplicado aos imóveis rurais, apresentando os respectivos princípios e legislação, comparando com o cadastro e suas distinções.

O quinto texto, do mestrando Gabriel Pansani Siqueira, desenvolve a discussão sobre a relação entre o cadastro e o imposto territorial rural, mostrando que a política fiscal sobre a terra agrícola somente será possível com a consolidação e integração em um cadastro fundiário, inseridos em um contexto de adequada governança de terras.

No sexto capítulo, a Profa. Dra. Luly Fischer e a Mestre Luana Nunes Bandeira Alves investigam de que modo a edição da Lei 13.465/2017 impacta a regulação de imóveis urbanos e agrários, como também discute as regras de parcelamento dos imóveis agrário e urbano.

O último texto do tabelião e mestrando Antônio Carlos Apolinário de Souza Cardoso, analisa o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter) como um instrumento que sistematiza as informações registrais, cadastrais, fiscais e geoespaciais do território nacional. Busca verificar se o Sistema está em conformidade com a legislação nacional e se corresponde a um avanço na governança fundiária brasileira.

Esperamos que o livro seja útil na discussão sobre a compreensão da problemática cadastral no Brasil, como também ajude o debate sobre governança da terra. Boa leitura!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENATTI, José Heder. Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural. Belém: NAEA/UFGA, Tese de doutorado, 2003.

_____. Regularização fundiária na Amazônia no contexto das mudanças climáticas. In: A economia do verde no contexto do desenvolvimento sustentável: a governança dos atores públicos e privados / Carina Costa de Oliveira, Rômulo Silveira da Rocha Sampaio (organizadores). – Rio de Janeiro: FGV, Direito Rio, 2011, pp. 119-212.

BRASIL. Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, 2015, PDF.

DEININGER, K. (2003) Land Policies for Growth and Poverty Reduction. Washington: World Bank and Oxford University Press.

GALAL, A.; RAZZAZ, O. Reforming Land and Real Estate Markets. World Bank Policy Research Working Paper 2616, June 2001. Washington. DC.

GALIANI, S.; SCHARGRODSKY, E. (2005) Property rights for the poor: effects of land titling. Buenos Aires: Centro de Investigaciones in Finanzas. Documento de Trabajo no. 06/2005. Disponível em: www.utdt.edu/departamentos/empresarial/cif/cif.html

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro e REYDON, Bastiaan Philip. Direitos de Propriedade da Terra Rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 50, Nº 3, p. 525-544, Jul/Set de 2012.

REYDON, Bastiaan Philip. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. In: RAMOS, P. Dimensões do Agronegócio Brasileiro: Políticas, Instituições e Perspectivas. Brasília MDA (NEAD – Estudos 15), 2006.

_____. O desmatamento da floresta amazônica: causas e soluções. Economia Verde: desafios e oportunidades [online]. Jun. 2011, n. 8, p. 143 – 155. Disponível em: <http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/P%E1ginas%20de%20PoliticaAmbiental08reydon.pdf>

TRECCANI, Girolamo Domenico. Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará. Belém: UFPA-ITERPA, 2001.

A Governança de Terras no Brasil: avanços e gargalos para a obtenção de segurança jurídica na terra

Bastiaan Philip Reydon

1. Introdução

O quadro legal e institucional que regulamenta a propriedade e a posse da terra no Brasil, construído historicamente, tem sido o responsável por diversos problemas fundiários no país, que vão desde os conflitos de terras rurais, a ausência de moradias urbanas, as ocupações de terras rurais e urbanas, o desmatamento das florestas tropicais, a grande concentração da terra tanto rural quanto urbana e insegurança jurídica da terra em geral. A literatura pertinente tem tratado tais problemas como decorrentes do processo de ocupação da fronteira de forma não controlada, e da conseqüente elevada concentração da propriedade da terra no país. A maioria deles aponta a solução para este tipo de problema direcionada à leis de fiscalização mais rígidas nas cidades e uma reforma agrária na área rural.

Os problemas associados à propriedade/posse da terra, a assim chamada questão agrária, afeta a totalidade das famílias brasileiras, e tem origem no processo histórico de ocupação do território brasileiro e na criação de regras sempre parciais, não fiscalizadas e não integradas para a regulação do uso e ocupação do solo. Mas como atualmente a população brasileira depende do campo para sua alimentação, para a produção de suas divisas, de suas matérias primas e para parte da energia, há a necessidade de regras claras para o uso e ocupação mmmdo solo rural. Por outro lado, esta mesma população depende de regras claras para a ocupação do espaço urbano, que por sua vez criará as suas moradias e espaços de produção industrial, de lazer e de preservação ambiental.

A definição dos espaços de preservação da natureza é fundamental para garantir elementos essenciais como a água potável, além de florestas para captura de carbono, a flora e a fauna. A ausência de limites ou de regulação do acesso à terra faz com que mesmo o agronegócio não tenha qualquer incentivo a formas mais eficientes de utilização do solo, pautando-se pela manutenção de um padrão baseado na grande abundância de terras, sem aumentos significativos de produtividade (Reydon, 2011b).

Com relação aos conflitos pela terra, no campo a violência continua a fazer centenas de vítimas, e as mortes se acumulam de ambos os lados, tanto entre fazendeiros e seus capatazes como entre os sem-terra. Nas cidades as reintegrações de posses em áreas ocupadas, os conflitos em propriedades, os falsos registros em cartórios e os vários tipos de irregularidades em loteamentos somam inúmeros casos, normalmente sem solução.

Portanto, o principal problema é segundo Reydon et ali (2017) a ausência de mecanismos que regulem efetivamente a propriedade da terra, ou seja, o uso, ocupação e propriedade do solo rural e urbano. Essa debilidade na regulação efetiva, e não de regras, decorre e é determinada pelas possibilidades de especulação – o ganho auferido da compra, manutenção, transformação e posterior revenda de terras em qualquer de suas formas.

As regras que visavam à efetiva regulação desses mercados através de legislações acabaram sendo sempre burladas ou não fiscalizadas, gerando condições propícias à especulação. A efetiva regulação da propriedade/posse, e do uso da terra em todas as suas facetas (rural e urbana) é o objetivo precípua da administração fundiária e/ou da governança de terras.

O presente artigo tem como finalidade trazer a temática da governança de terras (ou fundiária) e aplicá-la ao caso brasileiro mostrando alguns de seus recentes avanços e indicando os principais gargalos.

O conceito usualmente utilizado pela literatura é a administração fundiária, que consiste na gestão do território, exercida pelo Estado, em todos os seus aspectos e de forma integrada, desde a existência de um cadastro das terras, passando por um adequado sistema de registros, por um conjunto de regras para o adequado uso e ocupação das terras, pela gestão dos mercados de terras e dos tributos sobre a terra. A Governança de terras significa a administração fundiária, exercida pelo conjunto da sociedade, isto é, com a participação social.

Em Reydon et ali (2015) e World Bank (2014) há evidências mais que suficientes de que a Administração fundiária ou Governança de terras no país é cronicamente débil. Além dos problemas acima citados, há outros fatos recentes tais como o cancelamento pela justiça (CNJ) de 410 milhões de hectares de registros de imóveis rurais no estado do Pará em 2009 (mais de três vezes o território do estado), ou bloqueio dos títulos de mais de seis milhões de hectares de imóveis rurais na Justiça Agrária de Bom Jesus (PI) em 2014. Estes representam apenas a ponta do *iceberg*, como mostram a CPI da Grilagem de terras de 2001¹ e o estudo do INCRA denominado “O Livro Branco da Grilagem de terras”,² que mostram casos de milhões de hectares de propriedades que foram griladas, pouco se sabe do que ocorreu com as mesmas, apenas os 48,5 milhões de hectares de registros nos cartórios que a Justiça do Amazonas cancelou em 17 comarcas daquele estado em 2001.

O que se procura mostrar neste artigo é que as noções de governança de terras e de administração fundiária nunca estiveram presentes na gestão das terras do país. Por diversas razões, o Brasil sempre enfrentou os problemas fundiários de forma parcial e

1 Vide <https://arisp.files.wordpress.com/2009/10/33421741-relatorio-final-cpi-terras-amazonas-grilagem.pdf>

2 <http://www.incra.gov.br/servicos/publicacoes/livros-revistas-e-cartilhas/file/485-livro-branco-da-grilagem-de-terras>.

ad hoc, estabelecendo leis, instituições e ou regulações, com proibições ou limitações localizadas e não integradas para resolver o problema emergencial.

Os estudiosos da questão agrária sempre viram na existência do latifúndio e da grande concentração da terra nas mãos de poucos a origem do problema fundiário do país. Inegavelmente, o latifúndio e a concentração de terras permanecem e se amplificam pela ausência de administração fundiária e/ou governança de terras. E certamente esta sempre beneficiou mais a elite do país e particularmente os proprietários de terras. Porém, a débil governança gera perdas não apenas sociais, mas também econômicas e ambientais. Uma melhor administração fundiária ou governança de terras é fundamental para solucionar ou dar as condições para se resolver tais questões.

O primeiro passo para a melhora na governança fundiária no Brasil passa pela compreensão da estrutura atual de governança e o potencial de sua transformação para atingir os objetivos acima. No item dois será mostrado que a questão agrária brasileira não foi solucionada, principalmente porque o Estado brasileiro não foi capaz de regular a propriedade da terra. Isto é, mostrar que parte significativa dos problemas crônicos de uso e ocupação do solo rural e urbano na realidade brasileira, decorre da falta de regulação/governança adequada nesses mercados.

O item três mostrará que a terra é objeto de especulação, e que o Estado tem um papel crucial na sua regulação. Já o item quatro evidenciará a evolução da legislação e das regras que foram criadas para regular o acesso à terra ou coibir a especulação, tendo como resultante um quadro caótico de administração fundiária e, portanto, a ausência de regulação fundiária. O próximo item, o cinco, tem como objetivo apontar as principais ações a serem implementadas para a construção de um quadro institucional de governança fundiária adequado à realidade brasileira, que ajude a equacionar a questão agrária brasileira.

2. A situação Agrária Brasileira

É inaceitável que em pleno século XXI, quando o Brasil caminha fortemente na direção de se constituir uma das potências econômicas mundiais, vários aspectos da situação agrária ainda se encontram num estado bastante crítico. O mais chocante é que o país continua a aparecer nos noticiários internacionais com três aberrações: os maiores conflitos pela terra, inclusive com mortes; uma elevadíssima concentração da propriedade da terra e o desmatamento da floresta Amazônica. As três decorrentes da débil governança de terras brasileira que nasceu no processo de colonização e que até a presente não foi enfrentada, menos ainda resolvida. Todos estes problemas se associam ao fato do país ter um conjunto de regras vinculadas à propriedade da terra que não permitem a sua

adequada regulação, decorrentes da: a) ausência de um cadastro; b) a possibilidade de se apossar e regularizar terras; c) a ausência de tributo sobre a terra e que finalizam em d) a possibilidade de se especular continuamente as terras, como se demonstrará a seguir. As principais consequências são os crônicos problemas fundiários que passamos a apresentar nos subitens subsequentes.

2.1. Conflitos agrários

A tabela 1 abaixo mostra que ao longo da primeira década deste século o número de conflitos pela terra, inclusive com assassinatos, persiste com valores elevados. Observa-se, pela mesma tabela que a quantidade de conflitos gira em torno de mil por ano, e a quantidade de pessoas envolvidas foi, nos últimos três anos, mais de 300 mil, contingente significativo. Sem contar que há algumas dezenas de mortes decorrentes destes conflitos. Portanto é inegável que existe uma questão agrária que se relaciona com a violência no campo. Mas este conflito decorre fundamentalmente da ausência de mecanismos que garantam os direitos à posse ou a propriedade da terra no país. Dado o padrão de ocupação da terra no país³ e o quadro institucional criado para garantir os direitos de propriedade, esta não apresenta um nível de segurança muito elevado aos seus detentores, fazendo com que a maior parte dos conflitos derivem deste tipo de insegurança.

³ Vide Reydon (2007) e Silva (1997), entre outros que mostram que o padrão de ocupação da terra no país se deu através da posse, que para os menos poderosos, nem sempre apresentava garantias.

Tabela 1 – Alguns números de conflitos no campo, Brasil, 2003-2016.

	Número de conflitos	Assassinatos	Pessoas envolvidas	Área envolvida (ha)
2003	1.690	73	1.190.578	3.831.405
2004	1.801	39	975.987	5.069.399
2005	1.881	38	1.021.355	11.487.072
2006	1.657	39	783.801	5.051.348
2007	1.538	28	795.341	8.420.083
2008	1.170	28	502.390	6.568.755
2009	1.184	26	628.009	15.116.590
2010	1.186	34	559.401	13.312.343
2011	1.363	29	600.925	14.410.626
2012	1.364	36	648.515	13.181.570
2013	1.266	34	573.118	6.228.667
2014	1.286	36	817.102	8.134.241
2015	1.217	50	816.837	21.387.160
2016	1.536	61	909.843	23.697.019

Fonte: Comissão Pastoral da Terra, Conflitos no Campo - vários anos.

2.2. Concentração da propriedade da terra

Uma das facetas da grave situação fundiária brasileira é o elevado grau de concentração da propriedade da terra, como se pode atestar na tabela 2 abaixo. Possivelmente o Brasil é um dos países com maior índice de concentração de terras do mundo⁴, apesar dos esforços recentes no sentido de sua democratização/distribuição através da reforma agrária.

⁴ Segundo FAO <http://www.fao.org/economic/ess/world-census-of-agriculture/additional-international-comparison-tables-including-gini-coefficients/other-international-comparison-tables-of-agricultural-census-data-explanatory-notes-and-comments/en/>, o Brasil tem um dos mais elevados Índices de Gini do mundo.

O índice de Gini⁵ da propriedade continua no nível de elevados 0,85, e sem apresentar sinais de queda. A participação na área total dos 50% menores estabelecimentos agropecuários continua na faixa de 2,3 %, enquanto os 5% maiores estabelecimentos somam mais de 69,3% do total das terras. Essas são informações que atestam o elevadíssimo grau de concentração da terra no país, que apesar da extensa reforma agrária, não modificaram a estrutura agrária do país, pois os assentados ainda não foram titulados, fazendo com que os imóveis desapropriados continuem íntegros.

A elevada concentração da propriedade da terra no país é a principal fonte da grande desigualdade social e econômica do país e de parte significativa da sua pobreza rural⁶, principalmente através da exclusão social, na medida em que os mais pobres não têm acesso à terra.

O próprio padrão de ocupação de terras urbanas também tem na grande concentração das terras rurais a sua origem, participando ativamente dos processos de exclusão urbana e origem da pobreza urbana. Além disso, a ausência de limites ou de regulação ao acesso à terra faz com que mesmo o agronegócio não tenha qualquer incentivo a uma utilização mais eficiente do solo, mantendo um padrão baseado na grande abundância de terras sem aumentos significativos da produtividade no seu uso⁷.

5 O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de qualquer variável, normalmente a renda ou a terra. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma quantidade da variável (terra ou renda). O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a variável.

6 Deininger (2003) e Lipton (2009) com base em inúmeras experiências internacionais, com argumentos distintos, mostram que a democratização do acesso à terra é a principal política para minimizar a pobreza rural e gerar um modelo de desenvolvimento mais inclusivo e participativo.

7 Em Reydon e Guedes (2006) mostramos como o conjunto da estratégia da empresa sucro-alcooleira COSAN é baseada no seu processo de aquisição de terras, inclusive as ligadas as inovações tecnológicas. E não há qualquer incentivo a um uso mais racional do solo.

Tabela 2. Estrutura fundiária dos estabelecimentos agropecuários do Brasil

	1975	1985	1995/6	2006
Número de estabelecimentos (milhões)	5,0	5,7	4,8	4,9
Área total (milhões de ha)	323,9	369,6	353,6	294,
Área Média (há)	64,9	71,7	72,8	67,1
Índice de Gini	0,855	0,859	0,857	0,856
Área dos 50 % menores (%)	2,5	2,4	2,3	2,3
Área dos 5 % maiores (%)	68,7	69,7	68,8	69,3

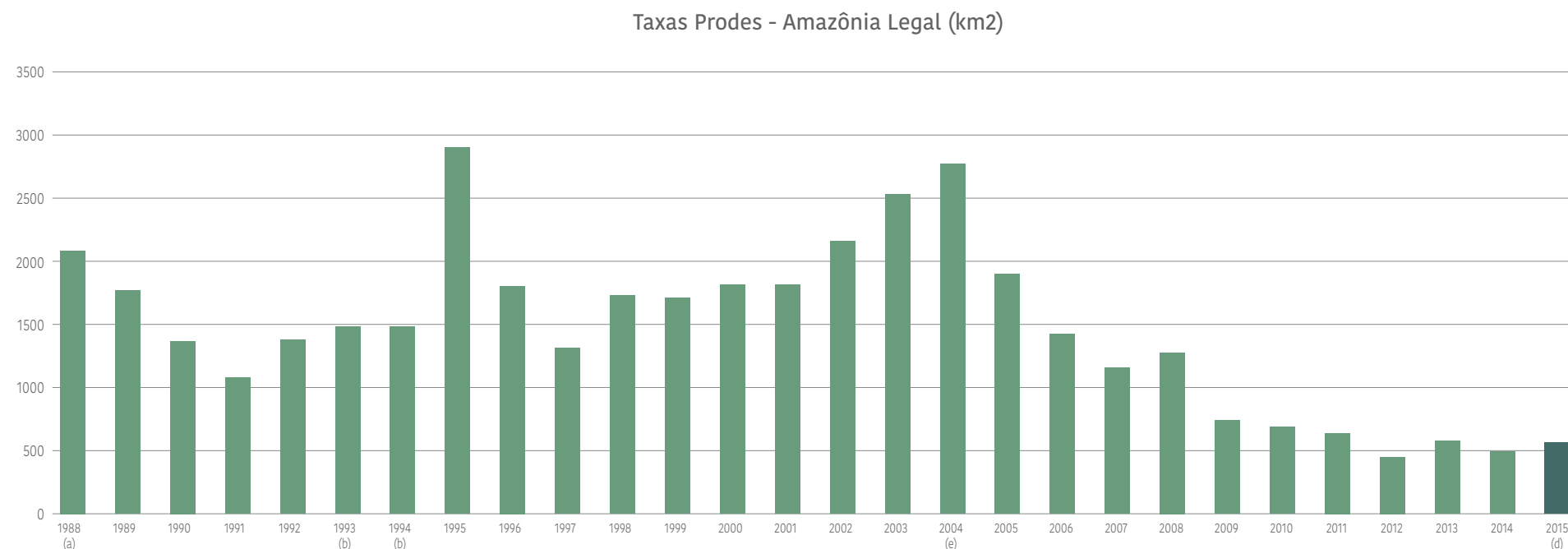
Fonte: IBGE - Censo Agropecuário

Exemplo disso é a grande ociosidade e/ou o baixíssimo grau de utilização das terras agrícolas, além do baixíssimo índice de lotação médio da pecuária de corte do país, que é pouco superior a um animal por hectare, significativamente abaixo do indicado pelos órgãos técnicos. Outra dimensão da grande concentração de terras no país é a grande aquisição de terras de formas ilegais, inclusive por estrangeiros. Isto apenas é possível num país onde a questão agrária não está resolvida.

2.3. Desmatamento da floresta Amazônica

O persistente e elevado volume de desmatamento da floresta Amazônica também está relacionado à ausência de solução da questão agrária brasileira, particularmente da regulação da propriedade da terra. Segundo a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação - FAO (2010) o “Brasil perdeu uma média de 2,6 milhões de hectares de florestas por ano nos últimos 10 anos, comparado com uma perda anual de 2,9 milhões de hectares anuais na década de 90; na Indonésia as perdas foram de 500 mil hectares no período de 2000-2010 e de 1,9 milhão de hectares no período de 1990-2000”.

O gráfico 1, com base em imagens de satélite, evidencia que o desmatamento na Amazônia, nos últimos anos, girou em torno de 6,4 e 7,4 milhões de hectares, caindo a menos de 5 mil km² no ano de 2012, o que representa uma melhora substantiva. Porém, ainda é um desmatamento muito elevado para um bioma com as características do Amazônico, principalmente porque é da floresta Amazônica que vem toda a água de chuva que viabiliza a agricultura que prescinde da irrigação que é praticada no Centro-sul do país.

Gráfico 1. Desmatamento anual na Amazônia Legal (Km²/ano)

Fonte: PRODES (2016)

Como destacado anteriormente, o desmatamento da Amazônia é fruto da tradicional forma de expansão contínua da fronteira agrícola brasileira com a ocupação de terras virgens (privadas ou públicas), a extração de sua madeira de lei, a instalação da pecuária⁸ extensiva e posteriormente o desenvolvimento de uma agropecuária mais moderna. Estas atividades econômicas exercem o papel de gerar renda, legitimar a ocupação dos novos proprietários a curto prazo, e quase sem necessidade de recursos⁹. No longo prazo as terras permanecem com pecuária mais intensiva, ou se existir demanda, serão convertidas para grãos ou outras atividades econômicas.

8 Reydon (2011) mostra que o principal motor da pecuarização é, por um lado a existência de muita terra devoluta passível de ser apropriada, associada a possibilidade de, a baixos custos, instalar a pecuária tornando o desmatamento uma estratégia de valorização do capital imbatível. Em levantamento recente do INPE mostrou que 62,2 % dos quase 720 mil km² desmatados foram ocupados por pastagens.

9 Com frequência são estes mesmos ocupantes que se utilizam de mão de obra escrava.

Mas o que importa é que existe a expectativa de que haverá demanda por esta terra¹⁰ para ser utilizada em algum momento do futuro, fazendo com que seus preços se elevem significativamente. E quanto mais próxima da utilização produtiva, maior é a valorização destas terras.

2.4. Especulação com terras

A possibilidade de especulação com terras, incluindo ganhos econômicos expressivos, é o cerne da questão agrária brasileira que necessita ser enfrentada. Como mostrado em Reydon e Cornélio (2006:157) os preços da terra no Brasil assumiram, em alguns momentos ao longo das décadas de 80 e 90, valores mais elevados que os dos EUA e Argentina.

A realidade agrária brasileira tem, em termos econômicos, possibilitado que a propriedade da terra ao não ser regulada, permita a obtenção aos seus proprietários de três principais tipos ganhos puramente especulativos¹¹, e portanto não eficientes do ponto de vista econômico, social e ambiental com a terra:

2.4.1. Valorização autônoma no portfólio

A terra no Brasil apresenta uma valorização bastante elevada e representa ganhos ou ao menos manutenção de valores aplicados. Conforme mostramos por Reydon e Cornélio (2006: 201), em alguns períodos, ela se valoriza mais que qualquer outro ativo. Mas, no conjunto de um portfólio, ela pode representar um ganho bastante significativo para seu portador. Conforme mostrado por Crespolin (2017), a pecuária no estado do Mato Grosso do Sul se torna competitiva apenas economicamente. Isto é, tem sua taxa de retorno incrementada significativamente quando se incorpora a valorização da terra. Este estudo atesta que há muitos proprietários de terras cujas atividades produtivas geram retornos não muito expressivos, mas que se mantêm na agropecuária pois sabem que suas propriedades se valorizarão mais do que qualquer outra aplicação econômica.

¹⁰ Esta é decorrente do aumento de preços da arroba do boi gordo, da soja ou mesmo do anúncio que o país será o maior produtor de álcool do mundo. No período recente estes fatores convergiram, fazendo com que a demanda por terras crescesse mais ainda e seus preços também, pressionando o desmatamento.

¹¹ Especular aqui é entendido como o processo no qual o agente econômico percebe a possibilidade de obter ganhos no futuro com a aquisição ou obtenção de um ativo. Deve-se deixar claro que nem sempre a especulação gera os resultados esperados. Para o caso da terra, é importante frisar que, como há poucos custos associados à sua manutenção no portfólio, essas perdas são mínimas, pois com frequência há a urbanização ou surtos de ganhos produtivos com a terra. Portanto, a manutenção de terras no portfólio depende mais da liquidez do agente econômico. Esta decorre da capacidade de prescindir da riqueza aplicada na terra ao longo do tempo. A necessidade de utilizar a riqueza aplicada na terra, ou a real possibilidade de realizar os ganhos especulativos, é que determina o momento de venda e, conseqüentemente, se a especulação foi bem-sucedida.

2.4.2. Transformação no uso rural da terra: de florestas em pastagens

O que ocorre, na realidade, é que qualquer pessoa que adquire ou ocupa a terra com floresta tem a clara percepção que sua terra, isto é seu investimento, se valoriza com o processo de desmatar. Na tabela 3¹² observa-se inicialmente que os preços da terra com mata nos diferentes estados variam entre R\$ 148 no Amazonas e R\$ 968 no estado do Mato Grosso. Observa-se aí que os estados menos desmatados têm os preços mais baixos da terra, enquanto os estados do Mato Grosso, Pará e Rondônia tem os preços mais elevados.

Mas, a conclusão mais importante que se tira da tabela é que em todos os estados, o desmatamento sempre valoriza a propriedade significativamente, sendo que, na média destes estados, o desmatamento mais que quadruplica o valor da terra. Isto ocorre porque o preço da terra ainda é fundamentalmente fruto das expectativas dos ganhos produtivos decorrentes da agropecuária associados a ela, sendo que nas terras desmatadas seu uso poder ocorrer imediatamente e sem custo de desmatar. No caso mais extremo, que é do Acre, o desmatamento multiplica este valor em mais de 9 vezes, enquanto no estado do Amazonas multiplica o valor da terra em quase 6 vezes. Poucos investimentos têm retornos tão elevados quanto estes.

Há que se levar em conta que estes proprietários, além do ganho patrimonial com o desmatamento, têm os ganhos oriundos da venda da madeira (em Cotriguaçu-MT estima-se um retorno líquido de R\$2.400/ha) e do seu uso econômico posterior (se ocorrer com pecuária, gerará uma receita líquida adicional de mais de R\$120 por hectare/ano)¹³. Portanto, o maior catalisador do desmatamento é a combinação dos ganhos da valorização da terra, na sua conversão de floresta em terra produtiva, associada aos ganhos da madeira e da pecuária, estabelecido posteriormente.

Este processo de aquisição e desmatamento, que já é muito rentável em áreas privadas, torna-se mais lucrativo nas terras devolutas, que, segundo estimativas¹⁴, representa 42% do total da área da Amazônia, onde ocorre a maior parte dos desmatamentos. Isto é, no apossamento das terras devolutas, os ganhos oriundos da madeira, da pecuária e da valorização da terra se multiplicam, pois, a terra em si não precisou ser adquirida, apenas usurpada do patrimônio público¹⁵.

12 A metodologia do Agra-FNP coleta preços médios em regiões homogêneas dos Estados citados, usando uma terminologia não homogênea. Para as matas agregamos as chamadas matas de fácil acesso e de difícil acesso. Para as pastagens utilizamos as pastagens formadas (fácil e difícil acessos), pastagens formadas de alto suporte, e pastagens formadas de baixo suporte.

13 Vide Margulis (2003).

14 Estimativa de Shiqui (2007) indica que 42 % das terras da Amazônia são devolutas.

15 Talvez algumas despesas com capangas, armas, advogados e os custos lícitos e ilícitos de regularizar a área.

2.4.3. Transformação no uso da terra: da rural em urbana.

O processo de parcelar o solo no país, a fim de gerar lotes urbanos, principalmente para os mais pobres, sempre se deu através da ocupação novas áreas, normalmente as rurais sem qualquer tipo de regulação do uso do solo. Porém, não significa que as prefeituras, instâncias administrativa e legalmente responsáveis, não tentem fazê-lo. A questão é que elas não têm os instrumentos e a capacidade de fazê-lo.

Reydon (2007), baseado em diversos autores (Maricato, Grodstein, Fernandes, Rolnik, Santos entre outros), mostra que as cidades, particularmente dos pobres, vão se formando nas franjas das cidades existentes. Normalmente de forma ilegal, na construção de loteamentos ilegais que vão se legalizando à medida que o Estado vai levando a infra-estrutura e outras necessidades, e vão criando mecanismos de regularização fundiária.

A troca de atributos da terra de uso rural (medida em hectare) para urbano (medida em metro quadrado) trás uma elevada valorização da terra, seja através de loteamento regular ou clandestino. Um exemplo da valorização da terra através da incorporação de um loteamento regular foi calculado por Gonçalves (2002), que estimou os potenciais ganhos de um empreendimento imobiliário em Pedreira, município da região metropolitana de Campinas. O autor calculou os ganhos por metro quadrado, a partir dos preços de terras rurais do IEA por hectare (ha) e chegou aos valores, dependendo do tipo de terra, entre R\$ 0,25/ m² a R\$ 0,60/ m². Esta mesma gleba parcelada em lotes, no mercado urbano passaria a ter o preço entre R\$ 70,00/ m² a R\$100,00/m². Isto significa que a valorização da terra na transformação de ha em m² garante um retorno de mais 100 vezes para o loteador. Vale destacar que nos loteamentos legais existe uma série de custos transacionais, impostos pelos órgãos públicos, além das normas de planejamento e urbanismo que devem ser obedecidas para que o loteamento seja aceito como regular perante o poder municipal.

Bueno (2004) analisou o processo de ocupação clandestina nas áreas de mananciais através do estudo da formação e consolidação de três loteamentos clandestinos no distrito de Parelheiros na Bacia do Guarapiranga entre os 68 cadastrados na Subprefeitura de Parelheiros. Na comparação dos preços de aquisição das glebas com os preços de venda dos lotes urbanos, Bueno (2004) chegou a resultados bastante semelhantes aos de Gonçalves (2002), com valorizações da ordem de 288 vezes no Jardim Almeida e de mais 60 vezes nos outros dois loteamentos.

Uma vez mais se percebe que o estado brasileiro não tem mecanismos para regular os mercados de terras, e em função disto a questão agrária se torna mais aguda e os conflitos se avolumam também no espaço urbano.

3. A administração e a governança de terras

A sociedade sempre esteve relacionada com a terra de alguma maneira, e essa relação tende a ficar mais organizada à medida que a sociedade evolui e se organiza.

A administração de terras é o “estudo de como as pessoas se organizam em torno da terra, incluindo a forma como as pessoas pensam sobre a terra e como as instituições constroem e gerenciam os processos de administração da terra” (WILLIAMSON, 2010, p. 38).

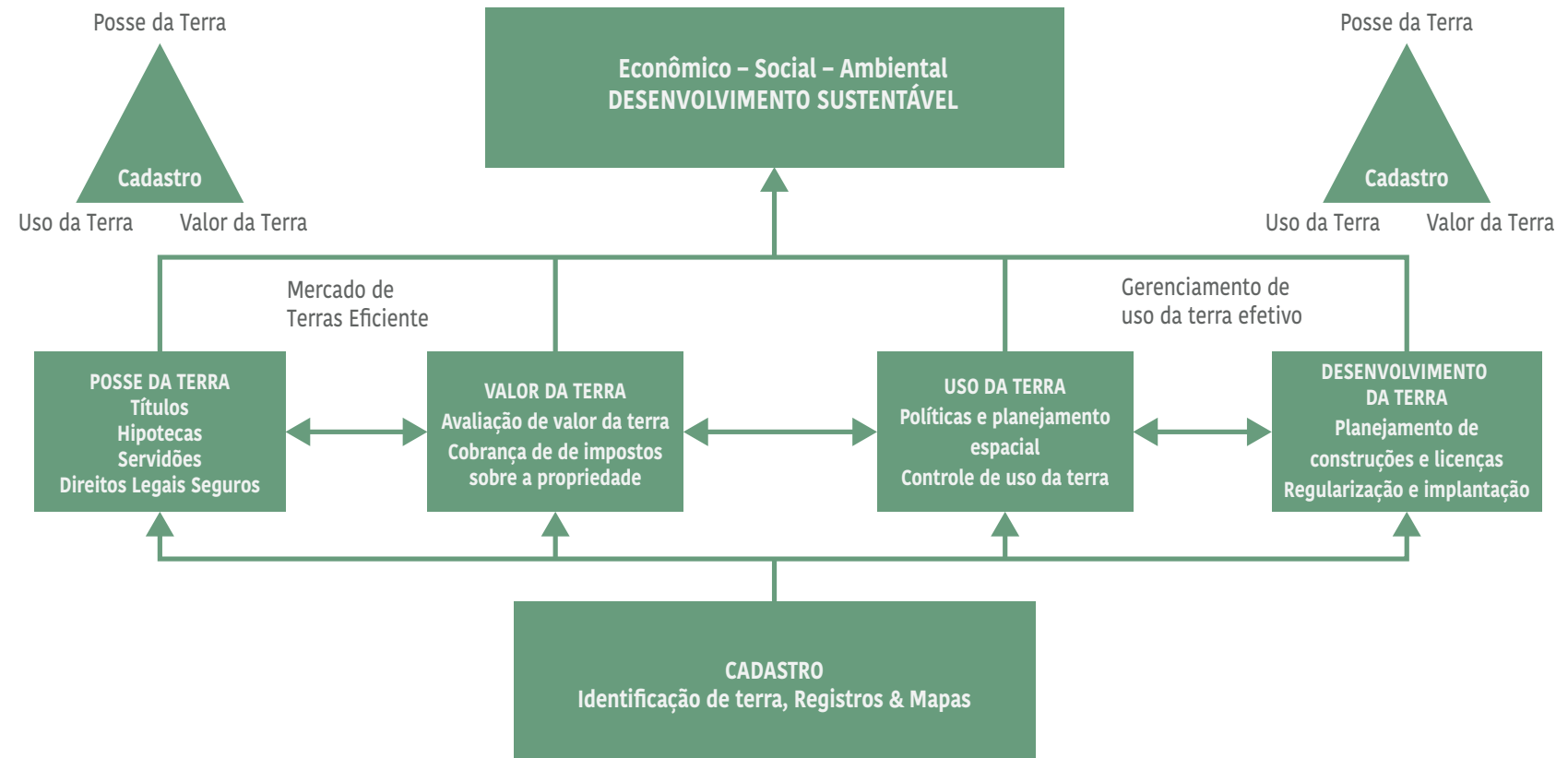
Tais instituições desenvolvem princípios para a gestão sobre a terra em todas as partes do mundo de forma mais ou menos consciente e integrada. As instituições e as regras que incidem sobre o uso e a propriedade da terra geram entraves e soluções, para um melhor ou pior uso do solo, para os devidos fins, definindo o caráter da governança fundiária em um determinado território.

A Figura 2 a seguir sintetiza os principais elementos necessários a um sistema de administração fundiária que gere uso, posse e propriedade da terra e que leve ao desenvolvimento sustentável. Este se inicia com um adequado cadastro das terras, que identifique as parcelas de forma clara em mapas. Apenas com um cadastro que abarque a totalidade das terras do país, que se tem a possibilidade de administrar adequadamente a terra e depois criar mecanismos para a governança de terras. Dessa forma, será possível chegar ao segundo nível da administração fundiária, que é composto de quatro partes:

- a) Registro da propriedade da parcela de terra – é a dimensão legal da propriedade da terra, onde se definem os direitos e deveres a ela associados;
- b) Valor da terra – é a dimensão na qual se estabelece o valor da parcela e, a partir disso, a cobrança de tributos sobre a terra, tanto urbanos quanto rurais;
- c) Uso da terra – dimensão na qual se definem os possíveis usos, da terra, de preservação ou de utilização produtiva, além das culturas produtivas que devem ser priorizadas (zoneamento);
- d) Desenvolvimento nas parcelas – regulamentação do que é permitido ou proibido nas edificações nas parcelas, a obtenção de licenças, entre outros.

A partir desse conjunto temos, nos itens a e b, a construção de mercados de terras eficientes e, nos itens c e d, a definição dos usos adequados da terra, tanto rural quanto urbano, gerando as condições básicas para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Figura 2 – Perspectiva Global da Administração Fundiária



Fonte: Enemark, williamson (2010)

3.1. A Administração fundiária no Brasil

A melhor evidência da incapacidade que o Estado brasileiro vem tendo de efetivamente criar as condições para a administração das terras no país, foram dadas pelo próprio governo. Um dos resultados é o relatório Livro Branco da Grilagem de Terras no Brasil, INCRA (1999:2) que mostra, a partir de um levantamento preliminar da situação fundiária brasileira, de forma clara a ausência de regulação da propriedade da terra no Brasil:

Em levantamento inédito, o Incra está mapeando a estrutura fundiária do país de modo a localizar, um a um, os casos de fraude e falsificação de títulos de propriedade de terras. A grilagem é um dos mais poderosos instrumentos de domínio e concentração fundiária no meio rural brasileiro. Em todo o país, o total de terras sob suspeita de serem griladas é de aproximadamente 100 milhões de hectares - quatro vezes a área do Estado de São Paulo ou a área da América Central mais México. Na Região Norte, os números são preocupantes: da área total do Estado do Amazonas, de 157 milhões de hectares, suspeita-se que nada menos que 55 milhões tenham sido grilados, o que corresponde a três vezes o território do Paraná. No Pará, um fantasma vendeu a dezenas de sucessores aproximadamente nove milhões de hectares de terras públicas.

O mesmo relatório do INCRA (1999:15), de forma preliminar, aponta para as causas deste problema ao afirmar que:

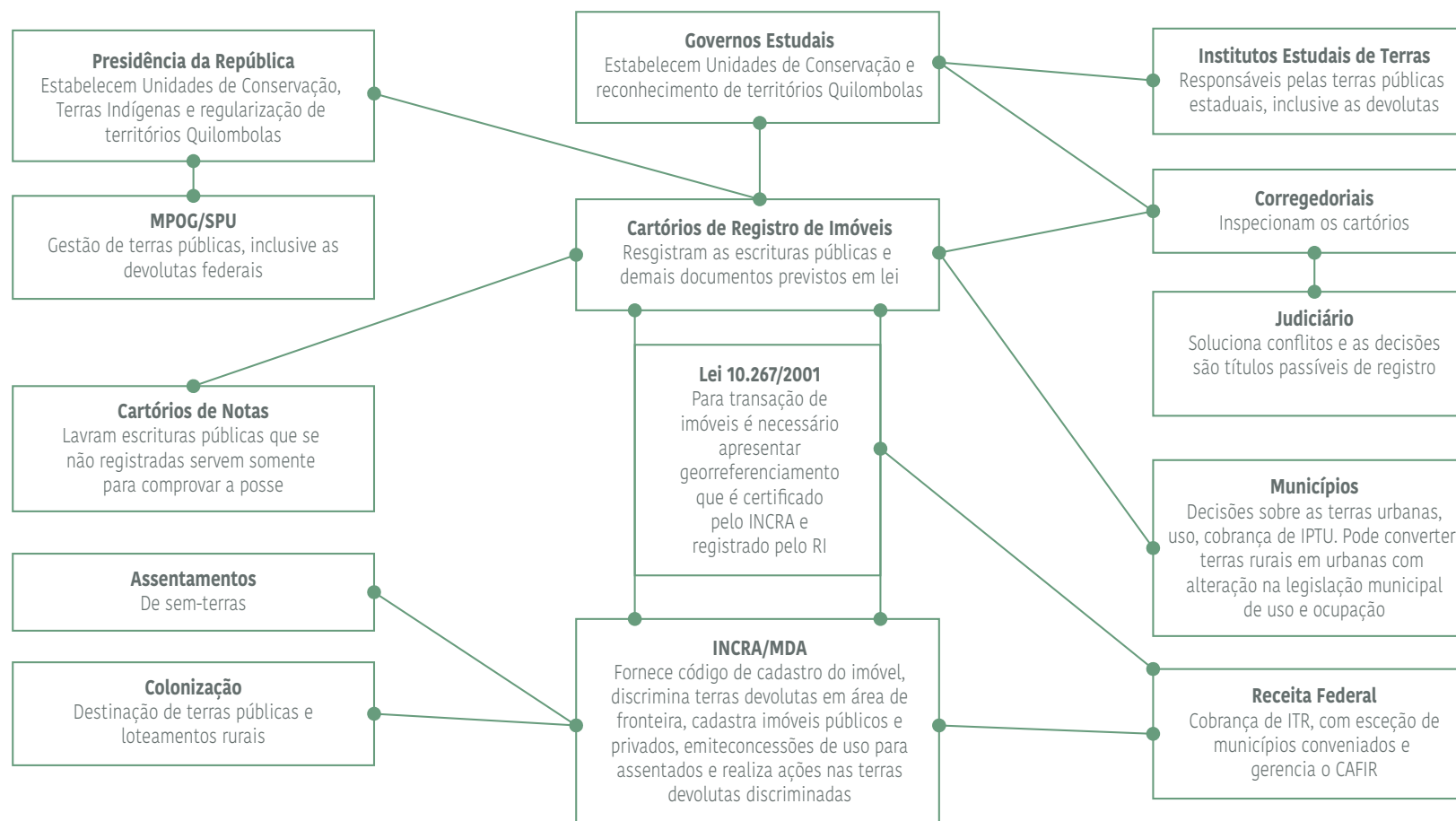
A fraude foi historicamente facilitada por algumas brechas institucionais como, por exemplo, a inexistência de um cadastro único. Os órgãos fundiários, nos três níveis (federal, estadual e municipal), não são articulados entre si. Ao contrário do que ocorre em outros países, no Brasil não existem registros especiais específicos para grandes áreas. Os dados dos cadastros federal e estaduais não estão cruzados e o cadastro federal, pela atual legislação, é declaratório. A correição (fiscalização) sobre os cartórios deixa a desejar.

Em decorrência destes levantamentos feitos pelo governo, a justiça iniciou algumas ações para cancelar vários títulos registrados nos cartórios. No início dos anos 2000 foram, segundo Lima (2002), cancelados, em 14 comarcas do estado do Amazonas, o equivalente 48,5 milhões de hectares de propriedades registradas junto aos respectivos cartórios de registro de imóveis, demonstrando a fragilidade do sistema de registro de imóveis. O CNJ em 2009 cancelou 410 milhões de hectares de 5,5 mil registros de imóveis rurais nos cartórios do estado do Pará. De onde vêm estes problemas? Tanto do processo de constituição legal quanto institucional do país.

Para que se alcance uma nova perspectiva de atuação na administração de terras, o quadro institucional brasileiro deveria atuar em consonância, interligando os diversos órgãos ministeriais e seus âmbitos, já que alguns possuem posições estratégicas para o país. Porém, hoje ele é composto por instituições que não atuam de forma integrada ou conjunta e possuem algum tipo de cadastro

de proprietário ou de suas terras, não tendo interfaces com os demais, fazendo com que a captação da totalidade dos imóveis seja, virtualmente, impossível. Para melhor ilustração dos fatos, a figura 3 a seguir apresenta as principais instituições, já expostas em outros trabalhos.

Figura 3 – Quadro Institucional Brasileiro da Administração Fundiária



Fonte: Adaptado da Legislação em vigor e Reydon (2014 e 2017).

De acordo com o quadro institucional acima, verifica-se, por exemplo, que apesar do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e da Receita Federal do Brasil (RFB) criarem condições para a integração das informações, coleta, disponibilização e o estabelecimento de parcerias com outros órgãos federais, não há articulação entre os três níveis federativos, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) e os Institutos de Terras. Algumas instituições possuem atribuições similares e algumas vezes idênticas, sem que haja conhecimento desse fato entre elas ou interesse em reverter a situação institucional.

Outro ponto em desacordo é a falta de integração entre registro (Cartório de Imóveis) e cadastro (INCRA), impossibilitando a identificação geográfica e, conseqüentemente, um cadastro eficiente, pois os dados literais não coincidem com os dados geográficos e podem conter sobreposições de direitos (direito de posse sobreposto ao de propriedade). Uma melhor articulação entre as duas instituições responsáveis poderia proporcionar segurança jurídica aos direitos de propriedade, e dar mais legalidade institucional à terra rural. Há um desacordo entre a obrigação legal de registrar a escritura e o costume de não se fazer o registro, conflito entre as instâncias Tabelionato de Notas e Cartório de Registro de Imóveis, devido a não obrigatoriedade de levantamento georreferenciado, e informações organizadas acerca das transações imobiliárias para se efetivar a escritura pública. A falta de um registro, de um cadastro e a troca de informações entre os órgãos traz insegurança jurídica da propriedade, dando margem aos conflitos que se apropriam de tempo e de custos¹⁶.

Em suma, apesar de existir um número expressivo de leis constitucionais, agrárias, de propriedade civil, leis do meio ambiente e de planejamento, todas se aglutinam nas três esferas que regem as relações fundiárias no Brasil. Tentando efetivar o estabelecimento e a regularização dos direitos fundiários, seu registro, documentação e demais processos adjacentes, seu funcionamento deixa a desejar.

4. A regulação e a governança da terra: avanços no cadastro

A gestão ou administração da posse e do uso da terra¹⁷ permanece um tema negligenciado pelos *policy makers* e estudiosos da agropecuária no Brasil, apesar de sua notável importância. O aparente descaso se deve, por um lado, ao peso exercido pelo recente interesse despertado por processos de reforma agrária e distribuição de terras e, por outro, pela construção legal¹⁸ e institucional¹⁹

16 Para maiores detalhes vide: REYDON, B.; FERNANDES, V. B.; BUENO, A. P. S.; SIQUEIRA, G. P. Org. (2017) Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. 1ed. Brasília: FAO, 2017.

17 Neste estudo, serão utilizadas alternativamente as palavras terra e solo quando se referindo ao objeto da administração fundiária.

18 Aspecto apresentado e aprofundado no Capítulo 3 de REYDON et ali (2017).

19 O quadro institucional da gestão de terras do Brasil será apresentado no Capítulo 4 REYDON et ali (2017).

brasileira, que tratou o tema sempre de forma segmentada e não integrada. Daí decorre também a incipiência do referencial conceitual que serve de ancoradouro ao tema gestão e/ou administração fundiária.

Apesar da resistência, tal temática vem despertando cada vez mais o interesse de agentes ligados aos organismos de cooperação internacional, e também do governo brasileiro com a positiva reavaliação do papel central desempenhado por estudos dos impactos de uma adequada administração de terras sobre a vida social. Entre esses organismos, cabe destacar a atuação da FAO, que, a partir de um processo de auscultação junto aos países membros, criou “As Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional” (DVGT), aprovadas na 38ª Sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), em maio de 2012.

Estas diretrizes foram resultantes de um longo processo de discussão dentro da ONU, com a participação de movimentos sociais do campo a partir de uma organização em rede, em nível internacional e regional, que apresentaram suas reivindicações centralizando o discurso em torno da melhora da governança de terra voltada a segurança e soberania alimentar dos países em desenvolvimento.

A construção se deu a partir de referências aos direitos humanos e aos objetivos de desenvolvimento do milênio e definidas como um documento de aplicação voluntária, com a proposta de uma orientação para o aprimoramento da governança fundiária da terra, dos recursos pesqueiros e florestais, de modo a promover a garantia da segurança alimentar para todos. Portanto, esse conjunto de diretrizes fez uma busca pela construção do conceito de governança fundiária responsável, como uma ferramenta importante na conquista dos direitos e estabelecimento dos deveres do indivíduo quanto a terra e ao uso dos recursos florestais e pesqueiros, representando o principal documento internacional normativo sobre questões fundiárias consensuado por todos os países membros das Nações Unidas.

Sob a nomenclatura de “governança fundiária”, o enfoque de tais estudos busca construir indicadores aplicados às mais variadas realidades fundiárias, capazes de identificar a boa governança separando-a da governança débil. Fazendo uso de uma perspectiva dinâmica e comparada, essa literatura nos permite, também, acompanhar a evolução das estruturas responsáveis pela situação das instituições que regem a terra em um dado país.

A Lei 10.267/2001 é provavelmente a peça chave das transformações que se observam na governança de terras no país ao criar o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR)²⁰.

²⁰ Para isto esta lei fez alterações significativas em toda a legislação fundiária: Lei nº 4.947/66 (BRASIL, 1966) - Fixa Normas de Direito Agrário (CCIR); Lei nº 5.868/72 (BRASIL, 1972) - Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR; Lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973) - Dispõe sobre os registros públicos; Lei nº 6.739/79 (BRASIL, 1979b) - Dispõe sobre a Matrícula e o Registro de Imóveis e Lei nº 9.393/96 (BRASIL, 1996) - Dispõe sobre o ITR.

O CNIR reúne informações dos cadastros fundiário e temáticos, uma vez que além do INCRA e da Secretaria da Receita Federal, todos os demais órgãos da Administração Pública Federal serão obrigatoriamente produtores, alimentadores e usuários da base de informações do mesmo (§3º, art. 7º, do Decreto nº 4449/2002).

Cada órgão irá manter e gerenciar seu cadastro, devendo os órgãos da administração pública federal, produtores e mantenedores. Os demais órgãos da administração pública estadual e entidades da sociedade civil podem aderir ao CNIR. Este está sendo desenvolvido de modo que possam coexistir tanto a posse como a propriedade, sem que ocorra sobreposição através do conceito de parcela que foi adotado. O cadastro está em fase de implantação, tendo como ferramentas o Sistema Nacional de Certificação de Imóveis – SNCI e o Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF, que serão abordados a seguir.

O principal ponto a ser destacado acerca da construção do CNIR é que ele prevê a integração dos cadastros, fundiário e temático, tendo como núcleo as bases de dados do SNCR e do CAFIR. Entretanto, como visto nos itens que trataram dos cadastros do SNCR, há clara falta de articulação entre os órgãos que atuam na administração fundiária e ausência de tráfego legal de informações que nutrem as bases de dados do SNCR, o que pode comprometer o funcionamento e objetivo desse cadastro geral.

A lei que criou o SNCR, assim como a Lei 10.267/2001 que criou o CNIR, prevê que a obrigatoriedade de prestar a informações acerca das terras é de cada órgão, contudo, não é isso que acontece na realidade fundiária do Brasil. Mas como observamos em Reydon (2017), este é o principal instrumento para a clara definição da propriedade da terra no país ao definir graficamente suas fronteiras e obrigar o seu registro.

4.1. O Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI)

Compondo o CNIR, temos o serviço de certificação de imóveis rurais que foi estruturado pelo INCRA a partir de novembro de 2003, quando a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais - NTGIR foi aprovada através da Portaria INCRA/P/nº 1.101/2003. Desde então, o serviço passou a ser prestado pelos diversos Comitês Regionais de Certificação²¹, criado nas Superintendências Regionais desta instituição. O Sistema Nacional de Certificação de Imóveis - SNCI permite o acompanhamento, monitoramento e controle de todos os processos de certificação de imóveis rurais. Este sistema está sendo substituído pelo Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF, que foi implantado no final do exercício de 2013.

²¹ Cada comitê é composto por servidores do Serviço de Cartografia e do Serviço de Cadastro das superintendências que acumulam atuações nas outras áreas dos seus respectivos serviços.

Neste sistema, o proprietário elaborava o georreferenciamento da área e apresentava ao INCRA ainda na forma de processo físico. O Instituto recebia o processo, fazia a análise dos limites e também da situação registral. Ou seja, era o INCRA que fazia a análise se os limites apresentados no georreferenciamento estavam corretos e se equivaliam aos descritos na matrícula. A antiga NE 96/10, continha exigências oportunas, mas dispensáveis a luz da Lei nº 10.267/2001

4.2. O Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF)

Fazendo parte do SNCI, o SIGEF é uma ferramenta eletrônica desenvolvida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para subsidiar a governança fundiária do território nacional. Se constitui como uma plataforma digital na qual são efetuadas a recepção, a validação, a organização, a regularização e a disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados. O objetivo é fazer com que a proposta da Lei 10.267/2001 de se criar um Cadastro com os imóveis georreferenciados do país pudesse ser implementado de forma mais célere. O sistema está funcionando desde novembro de 2013 e tem interconexão com as áreas de interesse público da FUNAI, ICMBio, SPU e outros.

A área já incluída no sistema de forma bruta, como se observa na tabela 5 chega a 75,7 % da superfície total do país. Extraíndo-se as sobreposições, principalmente com área do governo, tais como unidades de conservação, assentamentos e outros, se chega a 522,3 milhões de hectares que equivalem a 57,1% da área total do Brasil. Inegavelmente, um resultado extraordinário obtido em apenas quatro anos de SIGEF.

Na mesma tabela pode-se notar que os imóveis privados certificados são apenas 263 mil ocupando uma área de 178 milhões de hectares, que ao ser comparado ao cadastro analógico SNCR com 5 milhões de imóveis e 643 milhões de hectares, mostra ainda uma grande defasagem. Isto decorre do fato de que nem todos os imóveis foram obrigados a efetuar o seu georreferenciamento, os menores de quatro módulos, não obrigados, ainda faltam, significando um grande número e uma pequena área.

Observa-se que as áreas de Terras Indígenas, assentamentos e Unidades de Conservação somam uma área bastante expressiva. No mapa abaixo observa-se que os estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam maior contingente de imóveis privados georreferenciados, os do Norte maior área com imóveis públicos (UC's e Terras Indígenas) e Nordeste com menor participação nos cadastros.

Além de todos estes que complementarão o cadastro nos próximos anos, o grande número de posses também são um importante componente a ser regularizado no país, que com a nova lei 13465/2017 terá um grande avanço como mostraremos no próximo item.

Cabe também destacar, ainda no âmbito dos cadastros, os esforços que alguns órgãos estão fazendo no sentido de construir o novo cadastro - o SINTER - que integrará todos os cadastros existentes, inclusive os urbanos.

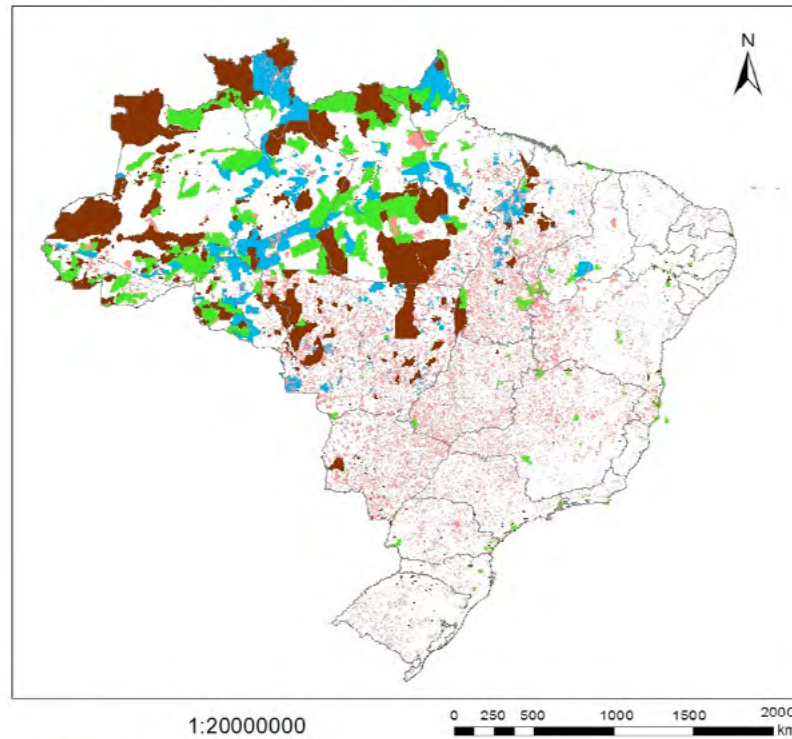
Tabela 5 - Área ocupada e número de imóveis georreferenciados no cadastro do INCRA (CNIR/SIGEF) em 2017

INCRA CNIR Consolidated			
INCRA own information			
TYPE	Properties	Área (ha)	%
Settlements projects	7,796	76,907,385.5915	22.1
Tradicional people's land - Quilombola	312	2,323,928.4275	0.7
Certified Public Properties Number/Area	9,800	86,554,346.3380	24.8
Certified Private Properties Number/Area	263,038	178,342,807.0506	51.2
Agreements of Land Regularization	107,853	4,335,993,9629	1.2
subtotal	388,799	348,464,461.3705	
BASE ACESS OF ENTITIES PARTNRES			
TYPE	Properties	Área (ha)	%
Indegenous people's land	588	116,625,185.0128	18.1
Conservation Areas UC	1,481	152,029,511.1307	23.6
Geo reference Polygons of SRA	80,041	3,254,260.6942	0.5
Geo reference Polygons of Terra legal Program	148,969	23,976,310.1240	3.7
subtotal	231,079	295,885,266.9617	45.9
Total Geral	619,878	644,349,728.3322	
Área líquida no acervo		522,397,153.39	61.3
Área líquida (257,5 mi) mais certificadas (264,8 mi)			
Total Area of Brazil			

Fonte acervo Fundiário do INCRA em 26/09/2016

Figure 3 - Mapa das Áreas Cadastradas no INCRA, sistema SIGEF - I3Geo

Mapa Nacional

**Legenda**

- Certificação de imóveis particulares SIGEF (2016)
- Certificação de imóveis públicos SIGEF (2016)
- Unidade de Conservação (2012)
- Terras Indígenas (2010)

Fonte dos dados: banco de dados do Ministério do Meio Ambiente (i3Geo)

Fonte: Elaboração própria com dados do acervo fundiário do INCRA (i3Geo 2017)

Considerações finais: os principais gargalos a serem enfrentados

Após quase 20 anos de governos democráticos comprometidos com as populações menos favorecidas, que executaram uma das maiores reformas agrárias do mundo, a questão agrária continua sendo um dos principais gargalos da realidade brasileira, tanto urbana quanto rural.

Continua havendo conflitos de terras, grandes proprietários se apossando de terras devolutas, desmatamento ocorrendo na Amazônia, inúmeros posseiros sem garantias de suas terras, cartórios registrando imóveis inexistentes, estrangeiros adquirindo terras sem controle, entre outros problemas.

Simultaneamente a agricultura brasileira apresenta uma performance exemplar, com crescimento na produção alimentos, energia e divisas, maior inserção internacional, entre outros. Mas a segurança associada à propriedade da terra continua sendo um grande problema, tanto na área rural quanto na urbana.

Os benefícios a serem obtidos de um adequado sistema de gestão territorial dependem da clara identificação dos imóveis que são registrados e um mecanismo simples e efetivo para a obtenção e atualização de suas informações. Este processo necessita se iniciar sem que dependa das informações dos títulos ou outras formas de documentos formais, que podem ser utilizados sempre que houver conflitos sobre a propriedade. Há que se iniciar com um processo de titulação que concilie informações das propriedades a partir dos satélites²² com um levantamento das propriedades junto aos proprietários e posseiros legítimos (posse mansa). Apenas com a efetiva governança sobre a terra, particularmente a criação de um cadastro moderno e autoalimentado, será possível:

- a) Garantir os direitos das propriedades privadas para os diferentes fins: compra e venda, arrendamento, garantias em obtenção de crédito, concessão de pagamentos por serviços ambientais, entre outros;
- b) Identificar as terras públicas, inclusive as estaduais, garantindo seu adequado uso para: criação de Unidades de Conservação, Terras Indígenas, assentamentos, colonização ou outros;
- c) Estabelecer com mais segurança as demais políticas fundiárias: reforma agrária, crédito fundiário, tributação sobre a terra;
- d) Regular os processos de compras de terras para: limitar o acesso à estrangeiros, à proprietários com muitas terras ou a outros proprietários;

²² As inovações tecnológicas de captação de informações através de satélite, segundo DOELINGER (2010), permitem avanços que podem revolucionar o sistema de registro de imóveis existentes.

- e) Zonear o uso da terra - estabelecer e regular colocando limites, através de Zoneamento, na produção agrícola e pecuária em regiões específicas;
- f) Regular os processos de conversão de terras agrícolas em urbanas;
- g) Ter cadastros atualizados para viabilizar a cobrança correta, efetiva e justa de ITR e do IPTU;

As mudanças são necessárias para acomodar os requisitos do século XXI do processamento de dados eletronicamente. Estas inovações tecnológicas também permitem um avanço que irá revolucionar o sistema de registro de imóveis, que consiste na utilização de três dimensões. Adicionalmente aos direitos à propriedade estão se tornando mais complexos como resultados do maior fluxo de informações e do maior volume de interesses econômicos associados à propriedade. Alguns direitos e restrições, especialmente aqueles referentes à proteção ambiental que às vezes se aplicam a todos os imóveis, e outras vezes apenas a alguns.

As informações acerca de zoneamento, proteção ambiental, solos, vegetação, produção agrícola, uso da terra, entre outros, podem ser disponibilizadas utilizando as tecnologias de informática. Na *WebB*, usando SIG, estão disponíveis informações de diferentes fontes na forma de camadas de mapas com as informações necessárias. Esta opção é preferível à prática corrente de tentar armazenar e atualizar todas as informações por imóvel no cadastro, o que pelo volume de imóveis e de informações torna-se impossível de se realizar.

A situação ideal é uma total integração entre todas as principais instituições associadas à terra. Os caminhos para esta integração são de cunho político e de gestão, e terão que ser definidos ao longo da caminhada. As instituições podem permanecer como estão, mas as informações necessariamente têm que ser integradas e compartilhadas. Isto é designado pela literatura como “Governança Policêntrica”, e requer um compromisso de todos os órgãos para que sigam as regras estabelecidas em conjunto.

Seguramente, para se chegar a uma total integração levará certo tempo, e a necessidade de melhoras é imediato. Portanto, as instituições terão que funcionar de forma integrada e o sistema de informação terão que se atualizar de forma automática. Certamente os cartórios de registros de imóveis continuarão com seu papel diretamente ligado ao Judiciário.

Mas para que se chegue a esta situação de integração, há a necessidade de se construir, num futuro próximo, um compromisso conjunto do governo de que a gestão do território é fundamental para que todas as demais políticas funcionem a contento. Para isto há que se ter num órgão superior do governo, preferencialmente a Chefia da Casa Civil, com o respaldo efetivo da presidência da república, o comando do processo de construção de uma efetiva Governança de Terras no país, articulando seus vários aspectos: cadastro, registro, regularização, cobrança de todos os impostos associados a terra, preços e uso do solo.

Mais à frente, quando a Governança fundiária estiver consolidada, o cadastro e possivelmente parte da governança deveria ser passado às prefeituras que estivessem habilitadas para este fim. A ideia é que gradativamente as prefeituras, à medida que disponham de mais recursos, de mais estrutura e de mais pessoal capacitado, possa gradativamente assumir os cadastros e todas as outras atividades de uso e regulação do solo sob supervisão dos governos estaduais e federal. E entre estas atividades, a cobrança do IPTU e do ITR. Apenas assim poderemos ter o território com um uso adequado para os fins econômicos, sociais e ambientais atendendo as necessidades do conjunto da população.

Bibliografia utilizada

AGRAFNP. 2017. Relatório de Análise do Mercado de Terras. São Paulo. [Anualpec](#)

DEININGER, K. 2003. Land Policies for Growth and Poverty Reduction. Washington: World Bank and Oxford University Press.

DEININGER, K. et alli. 2010. The land governance framework: methodology and early lessons from country pilots. In: Innovations in land rights recognition, administration and governance. Washington: World Bank, GLTN, FIG and FAO.

FAO Land Tenure and Management Unit. 2007. Buena gobernanza en la tenencia y la administración de tierras. Estudios sobre Tenencia de La Tierra no. 9. Rome: Food and Agricultural Organization of the UN.

GONÇALVES, J. C. 2002. A Especulação Imobiliária na formação de loteamentos urbanos: um estudo de caso. Dissertação de Mestrado. IE/Unicamp: Campinas.

INCRA. 1999. Livro Branco da grilagem de terras no Brasil. Capturado em 21/06/2011 - http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=140

LIMA. 2002. Relatório das Correições Extraordinárias nos Registros de Terras Rurais no Estado do Amazonas. 440 p. Governo do Estado do Amazonas. Secretaria da Cultura do Estado do Amazonas.

PAYNE, G; DURRANT-LESSERVE, A; RAKODI, C. 2007. Social and economic impacts of land titling programmes in urban and peri-urban areas: A review of the literature. Capturado da internet em 5/02/2014 de: http://www.gpa.org.uk/Publications/ConferencePapers/Papers/Desk_Review_WorldBank.pdf.

PRODES. 2017. Taxas De Desmatamento Da Amazônia Legal. Projeto PRODES. Ministério da Ciência e Tecnologia. IBAMA. Ministério do Meio Ambiente. INPE. [Internet: capturado em 18/05/11. http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2010.htm]

REYDON, B; FERNANDES, V. B.; BUENO, A. P. S.; SIQUEIRA, G P. Org. 2017. Governança de terras: da teoria à realidade brasileira. 1ed. Brasília: FAO.

- REYDON, B. P.; FERNANDES, V. B.; TELLES, T. S.. 2015. Land tenure in Brazil: The question of regulation and governance. Land use policy, v. 42, p. 509-516.
- REYDON, B.P. 2011. O desmatamento da floresta Amazônica: causas e soluções. In: Revista Política Ambiental. Especial Economia Verde. Conservation International. Brasília.
- REYDON, B.P. 2007. A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente. In: RAMOS, P. Dimensões do Agronegócio Brasileiro: Políticas, Instituições e Perspectivas. Brasília MDA (NEAD – Estudos 15).
- REYDON, B. P.; ANÃNÃ, E.S.; KLOECKNER, G. O.; CORNÉLIO, F.N.M. 2006. Ativo terra agrícola em carteiras de investimento. In: REYDON, B. P. e CORNELIO, F. N. M. Mercados de Terras no Brasil: estrutura e dinâmica. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) NEAD. pp. 181-206 (Nead Debate n. 7).
- REYDON, B. P. e CORNELIO, F.N.M. 2006. Mercados de Terras no Brasil: estrutura e dinâmica. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrario (MDA) NEAD. 444 p. (Nead Debate n.7).
- REYDON, B. P.; GONÇALVES J. C. 2006. Mercado de terras e a produção de loteamentos urbanos, In: REYDON, B. P. e CORNELIO, F. N. M. Mercados de Terras no Brasil: estrutura e dinâmica. PP.95-122 Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) NEAD. pp.355-388 (Nead Debate n. 7).
- SABBATO, A. 2003. Perfil dos proprietários/detentores de grandes imóveis rurais que não atenderam à notificação da Portaria 558/99. [Internet: <http://www.incra.gov.br> – capturado 03.Ago.2003]
- SHIKI, S. 2007. Proambiente. Payment for Ecosystem Services: from Local to Global.. Disponível em: <<http://www.uvm.edu/giee/pes/en/people/>>. Acesso em: 29 set. 2007.
- UN. 1996. Land Administration Guidelines. Committee on Human Settlements. ECE/HBP/96, Geneva and New York.
- WORLD BANK. 2014. Brazil Land Governance Assessment. World Bank Report. 89239-BR.

Cadastros na América Latina: Perspectivas e desafios

José Heder Benatti

Introdução

A discussão sobre cadastro imobiliário – ou cadastro de imóveis (urbano e/ou rural) –, tem se intensificado nos últimos anos no Brasil, com o fim de ser um instrumento importante para ajudar o governo e a sociedade a conhecerem a realidade territorial nacional. Portanto, o cadastro é um instrumento útil para registrar a posse, a propriedade, possibilitando maior segurança nas transações imobiliárias, desenvolvimento econômico e cobrança do imposto.

Contudo, o debate tem-se limitado aos conceitos e às experiências europeias, em particular, de países como Alemanha, Espanha, França e Portugal. Os cadastros implantados nos países latino-americanos são praticamente ignorados, apesar de a realidade do Brasil estar mais próxima das experiências dos demais países da América do Sul e Central.

Diante desta constatação, discutir-se-á o cadastro brasileiro cotejando com alguns elementos cadastrais dos seguintes países: Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, México Peru e Uruguai. Esses países foram elencados por serem representativos da experiência em solo brasileiro, ao se considerar os aspectos geográfico, fundiário e populacional, mesmo em face das distintas práticas históricas e políticas.

Por exercerem forte influência, os países europeus, Alemanha, Espanha, França e Portugal, também serão incluídos na discussão da parte histórica para ajudar na compreensão dos atuais cadastros na América Latina.

A preocupação de organizar um cadastro de terra na América Latina inicia no período colonial, mas a estruturação com fins fiscais vai ocorrer após a independência. Portanto, admite-se que esse instrumento não é uma criação do direito moderno. Nos tempos antigos, no Egito, em Roma, nos Impérios Inca e Asteca, existiam formas de registros de bens para fins de tributação. No presente texto, objetiva-se analisar resumidamente o estado atual dos cadastros da América Latina, sendo o brasileiro como principal¹ foco. A parte

¹ Quando se refere ao cadastro na América Latina, trata-se dos cadastros da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México Peru e Uruguai, pelos motivos expostos acima.

histórica permitirá compreender a relação entre o direito de propriedade² e o cadastro, como este é mais ou menos efetivo dependendo do controle e da restrição que os Estados nacionais conseguiram impor à propriedade.

A obrigatoriedade do cadastro de propriedades nos diferentes países permite o conhecimento das condições legais, econômicas e sociais dos imóveis, bem como a forma de exploração da terra favorecendo o planejamento das políticas urbana, agrícola e agrária nacional.

Neste estudo, empregar-se-á o conceito de cadastro da Federação Internacional de Geômetras (FIG), internacionalmente aceito, a saber: “um inventário público de dados metodicamente organizados, concernentes a parcelas territoriais, dentro de uma determinada região administrativa [Estado ou município], baseado no levantamento dos seus limites” (FIG, 1995).

Para colaborar com a discussão e com o intuito de verificar o que há de comum e particular nas experiências de implementação dos cadastros da América Latina, algumas informações disponíveis serão apresentadas para melhor elucidação, quais sejam:

- a) Há alguma relação entre a aprovação das constituições nacionais, o código civil e o cadastro?
- b) Quando foi organizado o primeiro cadastro após a independência, ou quando ocorreu a tentativa de se ter um cadastro territorial?
- c) Qual é a instância administrativa responsável pela arrecadação do imposto?
- d) Se o cadastro é fiscal ou jurídico, significa dizer que a preocupação principal é cobrar imposto ou assegurar direitos, respectivamente?
- e) O cadastro é dividido em urbano e rural ou é um cadastro único sem distinção?
- f) Há distinção e finalidade entre cadastro imobiliário e registro de imóveis?

A sistematização e a compreensão desses aspectos serão imprescindíveis para depreender o papel dos cadastros e de como eles foram estruturados na América Latina.

A investigação terá como método predominantemente o raciocínio dedutivo, com levantamento da literatura que aborda cadastro, além da revisão bibliográfica acerca governança da terra ou fundiária e sistema público de registro de propriedade.

² Emprega-se o termo direito de propriedade, ao se analisar a relação entre o proprietário ou posseiro e os demais indivíduos, ou seja, entre o proprietário ou posseiro e os não proprietários (posseiros), quais são os direitos e deveres assegurados pelo Estado que tornam a propriedade ou a posse legítima. Do mesmo modo, refere-se ao direito de propriedade, ao se estudarem os poderes que uma pessoa exerce sobre o bem, ou seja, é a autonomia que possui para gerir a propriedade ou posse. Assim, o direito de propriedade envolve a relação jurídica entre o proprietário ou posseiro e os não proprietários e posseiros, como também a relação jurídica entre o sujeito e o bem.

Na realidade, o cadastro na América Latina assumiu quase as mesmas funções no decorrer destes últimos dois séculos, e de modo geral não houve uma preocupação de implementá-lo e fazer uso de todas as suas funcionalidades. Desde a sua origem, visou à arrecadação como fim principal. Essa visão começa a mudar a partir da década de 70 do século passado, mediante as políticas públicas dos Estados nacionais almejando “controlar” o território, com a elaboração de programas e leis, a fim de assegurar a ocupação dos “espaços vazios”, com a instauração de políticas de reforma agrária, regularização fundiária, ou de colocar mais terra no mercado formal.

Esse foco no território ocorreu porque os estados nacionais perderam espaços na elaboração de políticas públicas autônomas na área financeira, tendo como consequência a incapacidade de controlar suas economias e suas moedas. Essa nova ordem também vai repercutir no papel do direito, que já não possui “(...) mais a mesma capacidade de assegurar a função para a qual ele havia sido erigido em modo privilegiado de regulação social” (ARNAUD, 1999, p. 1).

Contudo, a crise financeira de 2007-2008 restringiu ainda mais o pouco espaço de atuação dos Estados nacionais, em particular os periféricos, mesmo no que se refere às políticas de ordenamento territorial. Se antes havia certa autonomia para definir a destinação do território nacional e suas riquezas, essas políticas paulatinamente se debilitaram. A partir daí, nem a destinação das terras nem a definição do uso dos recursos naturais são de decisão plena e “soberana” dos Estados.

Para Erba (2008, p. 19), no século XXI, os cadastros terão outras funções, além daquelas tradicionais. Com o desenvolvimento de sistemas de informação e dados espaciais georreferenciados, utilizando a geotecnologia, por exemplo, surgem novas leis e instituições nacionais buscando aproximar as informações cadastrais com os registros de imóveis. Logo, o cadastro torna-se uma ferramenta importante para assegurar que as terras sejam disponibilizadas no mercado com segurança jurídica, função esta mais importante do que a fiscal ou social.

Neste contexto, convém entender qual é o atual papel preponderante do cadastro e se ele pode contribuir para assegurar uma distribuição da terra mais justa e o uso sustentável dos recursos naturais.

1. O Cadastro e a Lei Hipotecária do Século XIX

As primeiras tentativas de implementar um sistema cadastral na América Latina foram introduzidas pela Espanha e Portugal baseadas no modelo francês, com inspiração do modelo napoleônico denominado de cadastro latino. A finalidade principal do cadastro era tributária e fiscal. Ao cadastrar o imóvel, não assegurava o direito de propriedade, pois a inscrição era declaratória de um fato, sendo o cadastro separado do registro de imóveis (BOCH, 2007, p. 15).

No século XIX, os estados recém-criados, ou libertos da colonização espanhola e portuguesa, gradativamente intencionavam organizar instituições responsáveis pela informação relacionadas aos imóveis (públicos e privados) rurais e urbanos, com o intuito de assegurar a publicidade e obter dados sobre a ocupação do território nacional, e com esse propósito foi pensado inicialmente o cadastro de terra e o registro de imóveis.

Entretanto, quanto às políticas, criadas para controlar e tributar os imóveis rurais, as elites agrárias empreenderam forte resistência, pois não gostavam da ideia de o estado controlar o acesso a terra e tributar a propriedade. Daí, outros mecanismos foram pensados para cumprir o papel de fonte de renda para o Estado, ampliando o leque de arrecadação de tributos, cujo processo de arrecadação ficou fortemente dependente da tributação da produção e do consumo.

Uma relação pouco estudada é a tentativa de criar o cadastro a partir da legislação que regula a moderna hipoteca. Até a primeira metade do século XIX, a hipoteca recaía sobre os bens do devedor, sem especificar quais (móveis ou imóveis), com a reforma hipotecária na Europa buscou criar um cadastro público com a finalidade de dar publicidade às alienações dominiais, possibilitando o empréstimo hipotecário baseado em propriedades imobiliárias individualizadas. O primeiro ponto para efetivar a reforma era a criação de um registro geral (cadastro).

No Brasil, a proposta de criação de um registro geral recebeu fortes críticas, em virtude da necessidade de anotar, de forma individualizada, os imóveis transferidos. Como a garantia iria recair sobre um bem de raiz, a propriedade, os latifundiários alegaram que prejudicaria os empréstimos baseados em frutos pendentes da lavoura e nos escravos (RODRIGUES, 2014). Momento histórico em que os escravos e a produção agrícola eram as garantias dadas para os empréstimos, pois a terra em si valia pouco.

Outra polêmica que surgiu durante a discussão é se o contrato ou o registro público deveriam servir de comprovação de domínio para o comprador da propriedade. Para uns, o contrato ou o registro público não teriam caráter comprobatório, pois isso geraria fraudes devido à inexistência de um cadastro que atestasse a veracidade do título de propriedade da terra, e facilmente seriam forjados documentos para “comprovar” a legalidade do imóvel. Após muito debate para aprovação da Lei Hipotecária brasileira de 1864, acabou prevalecendo que as alienações de imóveis deveriam ser transcritas no Registro Geral de Imóveis, mas essa transcrição somente presumiria (sem provar) o domínio do adquirente (RODRIGUES, 2014)³.

³ A Espanha aprovou a nova lei hipotecária no ano de 1861 e criou o banco hipotecário em 1872. No Peru, a modernização ocorreu com a lei hipotecária em 1888. Na Argentina, o sistema hipotecário foi modernizado com a criação do Banco Hipotecário em 14 de setembro de 1886. O mesmo aconteceu no Uruguai com a criação do Banco Hipotecário Uruguaio em 1892. A partir destas modernizações, foram introduzidas a publicidade e a individualização do bem dado em garantia. No ano de 1865, a Costa Rica criou seu registro público influenciado pela Lei Hipotecária da Espanha.

Desse modo, acabou prevalecendo que a formalidade da transcrição do contrato de compra e venda no XIX assegurava que os contratantes tinham estabelecido obrigações recíprocas, mas não servia de prova da propriedade para o adquirente ou credor.

A transformação da propriedade em uma mercadoria hipotecável dependia da elaboração do cadastro geral, que possibilitava também a criação do imposto territorial. O surgimento do sistema hipotecário implicou alterações na sistemática de legitimação do imóvel, pois já não bastava a apropriação privada quando da transferência da propriedade imobiliária. Para transferir o patrimônio público para o domínio privado, era necessária também a transcrição do título expedido pelo Poder Público. Sendo assim, a transcrição passa a desempenhar um papel importante para que ocorra a *traditio*. É necessário, portanto, que o imóvel rural seja inscrito nos registradores públicos para operar-se a transmissão do domínio.

Resumidamente, a primeira tentativa de consolidação da propriedade moderna no Brasil surge com o sistema hipotecário, a partir da segunda metade do século XIX. A hipoteca introduziu uma mudança importante ao possibilitar que a propriedade da terra fosse objeto de garantia de empréstimo. Com a hipoteca, objetivava-se superar as dificuldades para o crédito rural, especialmente em função da ausência de um cadastro de terras e da desordem dos títulos de propriedade. Outro efeito que se tentava assegurar com a Lei Hipotecária era criar um mercado de terra, como o aumento do valor da mesma. Até então, a falta de títulos de propriedade confiáveis e de informações públicas sobre os direitos reais de garantia (hipoteca, penhor e anticrese) limitava as relações de crédito à garantia pessoal.

Todavia, deve-se reconhecer que a experiência não logrou os objetivos propostos e o registro de imóveis não se consolidou como desejado. Ao se analisar essa experiência legislativa, pode-se dizer que a primeira tentativa de criar um cadastro foi com o registro de imóveis, mediante a reorganização da escrituração dos cartórios de registro de imóveis nas comarcas, a partir de 1864, e com efeitos restritos.

2. Os Códigos Civis e o Cadastro na América Latina⁴

A elaboração dos Códigos Civis foi muito mais complexa e demorada do que a das Constituições. Muitas foram as questões levantadas durante o processo de codificação das leis civis: se seria um Código Geral, compreendendo todas as legislações; se haveria primeiro a necessidade de realizar uma compilação das legislações antigas; se se reconheceria o material legislativo preexistente sem modificá-lo substancialmente e somente depois desta etapa seria organizado o Código Civil; se deveria trabalhar um material

⁴ Grande parte das ideias apresentadas neste item consta em minha tese de doutorado, quando discuto a formação histórica da propriedade rural (BENATTI, 2003).

legislativo novo e introduzir reformas profundas na legislação preexistente, que se consolidaria com o Código. Outro debate travado durante o processo codificador na Europa e na América Latina, este com início no século XVIII e término no século XX, foi definir o tipo de Código: adotar-se-iam os Códigos estrangeiros ou se trabalharia para a formação de Códigos próprios (LIRA, 1999b: 52)⁵.

De modo geral, a codificação no contexto europeu representou a afirmação de um direito próprio, chamado pátrio ou nacional, em face do Direito Comum, empregado durante o período feudal e no início da consolidação do Estado moderno. Assim, o direito nacional, ao ser codificado, converte-se em um direito legislado e desliga-se do Direito Comum, que cultivavam os juristas e as universidades europeias⁶. Portanto:

[...] a codificação não é uma mera fixação do direito anterior em um novo texto mais completo e sistemático. Representa, em último termo, uma ruptura com o direito não reconhecido nesses textos. [...] Desta maneira, a codificação determina uma dissociação entre o direito nacional codificado, que rege em virtude do poder dos governantes, e o Direito Comum, que por ser um direito dos juristas, rege em virtude da autoridade dos juristas (LIRA, 1999c:147).

O movimento codificador é um dos frutos do Iluminismo, que afirmou a excelência da razão (subjéctiva e crítica) e um racionalismo essencialmente humanista e antropocêntrico. Nesse contexto, o costume e as tradições não são bem vistos, pois a razão aspira a construir o direito, partindo de princípios, de valores éticos que se lhe apresentem como auto-evidentes. Logo, o direito no Iluminismo é fruto de um direito natural que protege “a liberdade, limitando a intervenção do Estado; a igualdade, que exclua os privilégios e discriminações; a propriedade, que seja um espaço ilimitado, não vá o intervencionismo estatal quebrar a ordem natural perfeita” (JUSTO, 1999:218).

Assim, somente uma norma jurídica que seja geral e abstrata, pois todos os cidadãos são iguais perante a lei, poderá garantir a segurança, defender a liberdade e realizar a igualdade. Surge então o Código enquanto portador da lei, como origem única do direito, na contramão está o costume, que não deve ser mais valorizado como fonte do direito.

5 O termo “adotar” era entendido no sentido de se tomar como próprio um Código já elaborado, podendo ou não ser introduzidas menores ou maiores adaptações. O modelo mais seguido de Código Civil foi o da França.

6 Convém lembrar que Direito Comum era o direito dos juristas, ou seja, a concepção alimentada por uma corrente viva de opiniões autorizadas sobre interpretação do Direito Romano e Canônico.

Durante sete séculos o Direito Comum predominou na Europa e, durante três, na América hispânica e lusa. Com a codificação, inaugura-se uma época de independência dos direitos nacionais, pondo fim ao costume e à jurisprudência, iniciando-se a era do direito legislado, próprio e absoluto, válido por si só e desligado do Direito Comum.

Na América Latina, somente após 1860, é que a codificação do direito civil ganha corpo. O avanço dá-se principalmente dentro de duas tendências: uma mais europeia, representada principalmente pelos projetos do espanhol Florêncio García-Goyena (1783-1855) e do português Antonio Luis de Seabra (1789-1895); a outra apegada ao direito nacional, representada pelo Código Civil do venezuelano Andrés Bello (1781-1865) e pela Consolidação das Leis Civis de Augusto Teixeira de Freitas (1816-1883)⁷ (LIRA, 1999c).

A Consolidação de Teixeira de Freitas foi um marco quanto à sua estrutura e ao seu conteúdo. Por um lado, percebe-se a divisão em duas partes, uma geral e outra especial. Por outro, um conteúdo de direito nacional, renovando o antigo direito, conforme as mais modernas tendências jurídicas (LIRA, 1999c:171). Freitas considerava que a Consolidação “é um trabalho de simplificação, que, destinado à grande obra do Código Civil Brasileiro, mal aspira ao merecimento de uma codificação provisória” (MEIRA, 1983:112). Para esse jurista do império, a consolidação das leis civis que ele organizou era uma obra transitória, pois Teixeira de Freitas tinha em mente o Código Civil. Mas seu pensamento não era hegemônico, tanto que somente 60 anos depois da Consolidação é que foi sancionado o Código Civil Brasileiro.

A ideia de Consolidação surge no século XVI e era animada pelo ideal do humanismo jurídico, que se manteve nos séculos posteriores como uma das aspirações da época moderna para revisar o direito. O humanismo jurídico foi um movimento romanístico; desse modo, quando se falava em revisar ou reformar o direito, a jurisprudência ou as leis, referia-se propriamente ao direito romano, ou seja, ao *Corpus Iuris Civilis* e à doutrina dos autores medievais (glosadores e comentaristas). Para esse modelo, a solução era aplicar o direito comum, mas reformulado sistematicamente e literariamente, sem modificar a sua substância, como meio de reduzi-lo a um corpo breve e conciso, dando-lhe coerência e facilitando a pesquisa (BRITO, 1999:100).

⁷ Teixeira de Freitas considerava a Consolidação como um primeiro passo para a codificação, um trabalho provisório na espera de seu substituto. Para elaborar a Consolidação das Leis Civis Freitas levou apenas três anos, mas não conseguiu ver aprovado o Código Civil, apresentando um Esboço do Código Civil em sucessivos fascículos, de 1860 a 1865. A Consolidação ficou pronta em 1857 e passou a vigorar um ano depois. Com os seus 1.333 artigos, era considerada um verdadeiro Código Civil, pois passou a conter de forma compreensível e sem repetições todo o direito privado que sobrevivia das Ordenações, sendo utilizada por juizes, advogados e professores por muitos anos. Em 1899, foi publicada a Nova Consolidação das Leis Civis, elaborada por Carlos Carvalho (1851-1905), considerada uma continuação da de Freitas.

Em oposição ao humanismo jurídico, destacam-se os jurismaturalistas, que criticavam o *Corpus Iuris Civilis* e o Direito Comum em geral. Portanto, a codificação era apresentada como uma solução para os problemas denunciados, sendo “entendida em seu sentido histórico se apresenta como uma nova legislação reformadora do direito comum, em sua forma baseada na inspiração dos ideais dos ‘mathematicus’ e do liberalismo jusnaturalista” (BRITO, 1999:100). Assim, perante uma difusa legislação com ordenamentos paralelos – o direito romano e o costume –, dispor-se-á de uma única norma e fonte, os preceitos contidos no Código.

Nesse contexto, o discurso que criticava os defeitos externos do *Corpus Iuris Civilis* está presente na Consolidação das Leis Civis de Teixeira de Freitas, mas, ao mesmo tempo, buscava-se conservar os pontos de fundo e de conteúdo das instituições romanas, ou seja, acreditava-se que a melhora da legislação dispersa existente está em operações técnicas de reordenação, simplificação e reformulação. Logo, a busca da reforma, não da ruptura, será marcante no Direito brasileiro, e essa opção foi fortemente influenciada pela realidade brasileira⁸.

O Código Civil napoleônico não teve no Brasil o mesmo êxito que em outros países latinos. De fato, a ideia de se consolidar normas civis que superassem o Antigo Regime não era bem vista pelas elites conservadoras brasileiras, pois a Independência brasileira não foi um processo de ruptura, mas de continuidade e fortalecimento político dos grandes proprietários de terra, em particular.

A implantação do processo de codificação no Brasil não significou uma ruptura com o direito anterior, como ocorreu na Europa. Todavia, representou a reafirmação dos privilégios vigentes, só que em uma nova forma. No campo doutrinário, as fortes influências da Escola Histórica do Direito e de Savigny ajudaram a retardar a adoção de um Código unitário (NÚÑES, 1999:212)⁹, a ponto de o Brasil ser o último país latino-americano a aprovar um Código Civil e também um dos últimos países do mundo a abandonar o *ius comuni*, representado pelas Ordenações Filipinas.

⁸ Interessante foi o debate que ocorreu no século XIX na Alemanha sobre a elaboração do Código Civil alemão. Anton Friedrich Justus Thibaut entendia que era necessário elaborar imediatamente um código, enquanto Friedrich Carl von Savigny defendia posição contrária. Alegava Savigny que a codificação era a expressão da decadência cultural, pois não fazia nenhum sentido substituir o Direito Romano que possuía um caráter muito mais científico. Para Martínez (1994:45), esse impulso conservador do jurista alemão contra o código buscava eliminar a influência da revolução francesa no âmbito do direito. Um elemento importante que fortaleceu no Brasil a solução pela Consolidação foi a opção pela propriedade lockiana, pois essa estava mais próxima dos pressupostos de legitimação da apropriação privada da terra, ou seja, do individualismo possessório.

⁹ A Escola Histórica do Direito, de claro perfil conservador, defendia que a interpretação da lei deve ocorrer em função da concepção que a fez nascer. Em outras palavras, a Consolidação brasileira deveria ser interpretada com o auxílio do direito romano e do costume brasileiro, que eram a base de interpretação do direito brasileiro (GILISSEN, 1988:514). Na prática, essa corrente doutrinária vai ser um forte obstáculo teórico que reagirá contra a ideia de codificação. Em oposição a essas ideias temos a Escola da Exegese que defendia a visão legalista, pois identificava o direito à lei. A Escola da Exegese representava as ideias filosóficas e políticas do século XVIII e foi o fundamento para a justificação do estadismo jurídico e do racionalismo, que deram origem no século XIX ao positivismo.

Em face da discussão do papel do Código Civil após a independência dos países da América Latina, deve-se pensar a estruturação do cadastro. Qual seria o seu papel? O cadastro poderia ser o local onde seria transcrita os títulos de transmissão entre vivos da propriedade imóvel e todos os ônus recaídos sobre a mesma, ou seria necessário criar um registro de propriedade? Teria o cadastro a missão principal e preponderante a finalidade fiscal, com intuito de cobrar o imposto imobiliário?

Como boa parte da ocupação das terras na América Latina ocorreu historicamente sem a chancela da metrópole, a simples aceitação da transcrição do documento de propriedade acabaria legalizando a transferência da terra para os grandes proprietários, prejudicando os pequenos ocupantes e as comunidades indígenas que não possuíam nenhum documento para “comprovar” seus direitos a terra, pois se daria eficácia para a comprovação do domínio a documentos advindos de relações privadas (compra e venda, partilha, direito de herança).

O que estava em discussão era se o cultivo (a posse efetiva) teria primazia em relação a um título, ou o contrário. Portanto, partindo da concepção de que a propriedade era absoluta, conforme prevista desde o Código Napoleônico de 1804, os grandes proprietários alegavam que bastava comprovar o domínio, o qual estava fundamentado em registros de terra como prova de domínio, embora grande parte dos documentos adviesse de relações contratuais privadas. Exemplo desses registros é o Registro Paroquial, criado pelo Regulamento da Lei de Terras em 1854, cuja informação registrada era de declarações daqueles que se diziam os possuidores, informações dadas sem a necessidade de comprovação¹⁰.

Em se analisando o quadro a seguir, pretende-se entender qual a relação entre constituição, código civil e cadastro, pois as constituições dos novos países recém-libertos da Espanha e Portugal asseguravam o direito de propriedade absoluto. Oportuno lembrar que o cadastro tinha o objetivo de cobrar imposto e também de apresentar um quadro sobre a ocupação das terras públicas, para que o governante pudesse ter uma visão do que estava sob a posse privada e o que ainda não era ocupado.

Os países europeus (França, Espanha e Portugal) constam no quadro devido à importância histórica que têm na formação dos países na América Latina.

¹⁰ Entendiam os latifundiários brasileiros dos séculos XVIII e XIX que os privilégios dos nobres eram invioláveis, pois foram dados pelos reis, os quais eram escolhidos por Deus e, por essa razão, os ideais da Revolução Francesa (1789) não alcançariam as terras brasileiras.

Quadro 1 – Cronologia Constituição, Código Civil e Cadastro na América Latina e Europa

Cronologia das Constituições, Códigos Cíveis e Cadastros na América Latina e Europa 1791 – 1919			
País	Constituição	Código Civil	Cadastro
Argentina	1853-1860	1871	1826
Bolívia	1809 (1825)	1830	1861 (1930)
Brasil	1824 (Monarquia) – 1891 (República)	1857 (Consolidação Leis Cíveis) – 1916 (Código Civil)	1864 (1964)
Chile	1833	1857	1831
Colômbia	1860	1873 – 1858 (Santander)	1887
Costa Rica	1821-1871	1841	1835
Espanha ¹¹	1876	1889	1817
França	1791	1804	
México	1827-1829 (Oaxaca) – 1857 / 1917	1861	1896
Peru	1823	1852	1856
Portugal	1822	1867	1801 (1926)
Uruguai	1830	1869	1831

Fonte: Lira (1999a), com algumas modificações realizadas. A parte de cadastro com Bosch (2007)

Naquele momento histórico, a função da Constituição e a do Código Civil tinham seus objetivos bem delineados. A Constituição é a carta política de um povo, que define as competências e a divisão de poderes, enquanto o Código Civil é o conjunto de leis que regulam as relações cíveis e solidificam os princípios constitucionais. Assim, primeiro, há a Constituição e, depois, o Código.

Historicamente, ao estudar a Constituição, verifica-se a necessidade da elaboração do Código, seja pela solicitação expressa daquela, seja pela garantia expressa neste dos princípios constitucionais, em particular o da liberdade civil e o da propriedade individual. Princípios constitucionais que o Código deverá garantir.

¹¹ O Código Civil espanhol foi estendido também a Cuba, Porto Rico e Filipinas.

Com a influência francesa, teve-se a elaboração de uma sequência que oferecia sua lógica à estruturação do ordenamento jurídico de um país: primeiro a Declaração que contém os princípios formadores de uma nova ordem social e política, depois a Constituição política e, por último, a Codificação civil. Contudo, esse modelo requer uma revolução, a superação de uma nova ordem política, social e jurídica.

Na prática, o Código Civil nem sempre expressou claramente a concepção constitucional de liberdade civil, a plena liberdade civil do cidadão. A ideia inicial de conjugar os princípios de liberdade e de propriedade acabou resultando em uma concepção mais limitada, na qual o que se expressou concretamente foi a liberdade da propriedade imobiliária. Liberdade individual conjugada com propriedade teve como resultado em liberdade do proprietário. De fato, essa concepção limitada acabou orientando também as codificações europeias e latino-americanas. Ainda que a história da elaboração do ordenamento civil seja diferente em cada país, de modo geral, unificou-se a concepção de propriedade¹².

Assim, a propriedade dos séculos XVIII e XIX é o regime da exclusão, a exclusão da sociedade e a garantia dada a um indivíduo de uso, gozo e disposição em relação às coisas e aos produtos. Da propriedade como privilégio com diferentes poderes (domínio) sobre o imóvel na Idade Média, passa-se à propriedade como direito natural e universal e o domínio exclusivo do proprietário após a revolução burguesa.

No caso brasileiro, um dos últimos atos da Coroa Portuguesa com o intuito de garantir os direitos dos posseiros foi a publicação do Decreto de 21 de maio de 1821, que assegurava o domínio e a posse contra qualquer pretensão do Estado, ou seja, caso o Estado necessitasse da posse ou propriedade deveria entrar em acordo com o possuidor ou proprietário quanto ao valor a ser pago pela Fazenda Real (PEREIRA, 1932:12).

Assim, garantia-se aos proprietários o direito absoluto sobre suas terras, cabendo ao Estado respeitar seus direitos ou indenizá-los. O Decreto, além de assegurar o direito dos proprietários, reconhecia que a aquisição da propriedade ocorria de forma simples e direta. O Direito Romano adotara para a transferência dos imóveis a pura e simples entrega da coisa transferida. As Ordenações seguiram o mesmo caminho. No sistema das Ordenações, mantinham-se os modos ordinários de entrega, não existindo nenhuma solenidade para validar a tradição¹³. Já as instituições do Direito Germânico exigiam formalidades para validar a transferência, essas formalidades concretizavam pela realização de atos perante a autoridade pública (PEREIRA, 1932:149).

¹² O art. 544 do Código Civil Francês acabou sendo uma norma paradigmática para os demais Códigos, ao definir: “A propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas de modo mais absoluto, desde que não se faça dela um uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos.”

¹³ Entende-se por tradição a simples entrega da coisa com a intenção de transferir o *dominium*, ou seja, um modo de adquirir o *dominium*.

A ocupação das terras públicas realizadas pelos latifundiários adquire o mesmo *status* da propriedade privada, a partir do entendimento de que, com a ocupação e uso da terra ocorre de fato a tradição, uma vez que a ocupação produz o *dominium*, pois não existe nenhuma exigência legal de solenidade para validar a tradição.

Assim, vigorava o costume de que as terras devolutas (*res nullius*) poderiam ser adquiridas por ocupação, isto é, as terras públicas que não tivessem algum uso ou serviço no Estado, província ou município poderiam ser apossadas. Entendia-se por ocupação o modo de adquirir domínio sobre a coisa que não tem dono (*res nullius*), bastando para isso que o posseiro das terras devolutas as apreendesse com o ânimo de possuí-las como próprias¹⁴.

Esse costume continuou em vigência, mesmo depois de promulgada a Lei 601, em 18 de setembro de 1850 – conhecida como Lei de Terra –, ou porque não havia nenhuma sanção eficaz, pois o simples fato de não legitimar as terras ocupadas não foi suficiente para limitar o costume, ou porque havia o entendimento de que as terras devolutas podiam ser usucapidas, ou seja, quem estivesse na terra há mais de vinte anos podia reivindicar a propriedade da terra. Assim, a prescrição aquisitiva (usucapião) é uma forma particular de adquirir o domínio, consagrado tanto pelo Direito Romano como também pelas Ordenações.

Na prática, a restrição à ocupação primária pela Lei de Terra teve mais o efeito de limitar a aquisição da propriedade pelo apossamento dos ex-escravos e dos recém-chegados imigrantes estrangeiros do que coibir a ação dos grandes proprietários, haja vista aqueles sempre alegarem a seu favor que ocuparam a terra o tempo suficiente para usucapi-la.

Essa compreensão sobre a legitimação da propriedade explica porque o cadastro não é uma consequência natural após a aprovação do Código Civil, na América Latina, conforme demonstrado no quadro anterior, a lei que cria o cadastro, na maioria dos casos, é anterior o Código Civil, em tese, este deveria introduzir uma nova concepção de propriedade. No entanto, apesar de a maioria dos países na América Latina terem rompido violentamente com a Coroa Espanhola para declararem a independência, as elites que estavam na frente do processo político de independência não pretendiam assegurar os direitos da ocupação familiar e indígena, excetuando Bolívia e México.

¹⁴ A concepção de propriedade no século XVIII, nos Estados Unidos, era a de que o proprietário tinha domínios absolutos sobre sua terra, conferindo-lhe poderes para impedir qualquer uso de terceiros. As duas principais teorias que justificavam o direito de propriedade absoluto eram: o uso natural da terra (*natural uses of land*), entendido como uso para fins agrários; e, a regra da prioridade (*rule of priority*), ou seja, quem primeiro ocupou a área tem o direito sobre ela (*first in time is first in right*) (HORWITZ, 1973).

A criação do cadastro, antes ou depois do Código Civil, significou tão pouco que foi aplicado plenamente e, após sua existência, os Estados nacionais puderam iniciar o processo de conhecimento da ocupação de seus territórios e realizar a cobrança de imposto sobre a terra rural ou urbana. As elites agrárias na América Latina estavam mais preocupadas em assegurar seus direitos de apropriação do bem público, e não submeteram às regras de controle do Estado.

Entre a segunda metade do século XIX e a primeira metade do século XX, os cadastros na América Latina, de modo geral, são iniciativas voluntaristas, mas de pouca eficácia em relação aos três principais objetivos: combater as injustiças de acesso a terra; impedir as fraudes imobiliárias; e implementar um sistema tributário eficiente.

3. O Cadastro no Período Contemporâneo

Para entender o papel do cadastro e como foram estruturados na América Latina será necessário levar em conta a forma administrativa que cada país adotou: se o Estado adota a forma unitária ou se é federativo, e como vigora a descentralização política e administrativa entre a União, Estado e Município.

No levantamento realizado com os países da América Latina (tabela a seguir), Argentina, Brasil, México e Venezuela são países com marcos jurídicos enquadrados no regime federativo, enquanto os demais quinze países da América Latina têm a função em relação à descentralização do Estado, este classificado como unitário, ou seja, o poder central (federal) é o núcleo do poder político.

A definição empregada pelos diferentes países em relação aos termos cadastro, cadastro territorial e sistemas cadastrais possui significado correspondente ao registro administrativo de bens de imóveis? O que os diferencia e qual organização administrativa ficará responsável por gerir o cadastro? Será um ministério, uma secretaria, um departamento ou um órgão do poder público independente? Para muitos países, conforme consta no quadro a seguir, o município é a unidade territorial responsável por organizar o cadastro (em alguns países, somente urbano, em outros, urbano e rural) e arrecadar o imposto territorial.

Outra característica comum do cadastro na América Latina é que atualmente a cobrança do imposto sobre propriedade (urbana e rural) é o instrumento mais utilizado como fonte de recursos fiscais dos estados ou municípios, mas com escasso peso relativo na arrecadação, ficando inferior a 20% de ingresso tributário. A pouca representatividade na arrecadação do imposto territorial está relacionada à baixa capacidade fiscal dos governos subnacionais em assumir a tarefa de cobrar o imposto e a dificuldade em atualizar o cadastro (CEPAL, 2017). Acrescentaria mais um motivo, o pouco interesse político em cobrar imposto sobre a propriedade.

Portanto, mesmo o cadastro tendo como principal função a arrecadação de imposto, não consegue cumprir sua missão. O interessante é que nos últimos anos a maioria dos cadastros na América Latina, embora com limitação para cumprir sua função principal, busca a transição de um cadastro arrecadatório para um cadastro multifinalitário¹⁵ (BOCH, 2007, p. 17).

Quadro 2 – Tipos de cadastros na América Latina

Tipos de Cadastros na América Latina				
País	Fiscal ou Jurídico	Órgão Arrecadador	Urbano e/ou Rural	Registro de Imóvel
Argentina	Fiscal	Estado e Municipal	Urbano – Município; Rural – Estado	Independente do cadastro
Bolívia	Fiscal	Municipal	Urbano – Município; Rural – União	Independente do cadastro
Brasil	Fiscal	Federal e Municipal	Urbano e Rural	Independente do cadastro
Chile	Fiscal	Municipal (Federal)	Agrícola e não agrícola	Independente do cadastro
Colômbia	Fiscal	Municipal	Urbano e Rural (centralizado)	Independente do cadastro
Costa Rica	Fiscal	Municipal	Cadastro único	Independente do cadastro, mas estreita relação
México	Fiscal	Estado e Municípios	Urbano, Rural e Suburbano	Independente do cadastro
Peru	Jurídico – Rural Fiscal – Urbano	Urbano – Municipal Rural – Gov. Central	Urbano, Rural e Mineração	Independente do cadastro, mas vinculado
Uruguai	Fiscal		Cadastro único	Independente do cadastro, mas vinculado

Fonte: Bosch, 2007; Erba, 2008.

¹⁵ O cadastro multifinalitário significa “(..) que suas bases de dados podem ser utilizadas por diferentes órgãos e parceiros e para diferentes finalidades sem deixar de ter uma base única comum” (BOSCATTO; ARAUJO e FRANÇA, 2018, p. 8). O Art. 1º da Portaria 511, de 7 de dezembro de 2009, do Ministério da Cidade afirma que “O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), quando adotado pelos Municípios brasileiros, será o inventário territorial oficial e sistemático do município e será embasado no levantamento dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica inequívoca”.

De modo geral, as definições de cadastro possuem três elementos:

- g) Aspecto Físico – diz respeito às informações necessárias para definição geométrica das parcelas ou imóveis rurais e a sua localização geográfica. Cada vez mais, os países estão empregando o georreferenciamento como instrumento de localização do imóvel¹⁶.
- h) Aspecto Jurídico – refere-se à relação jurídica entre o sujeito (declarante) e o imóvel, à parcela declarada. Se é uma relação dominial, com título de propriedade, concessão pública ou de posse.
- i) Aspecto econômico – de acordo com as informações existentes no cadastro é possível ter uma noção do valor econômico do imóvel, que inclui o solo, as benfeitorias e as acessões naturais e artificiais com o intuito de tributação.

Em relação ao uso do cadastro, o mais importante ainda é o tributário, com as informações coletadas e organizadas, facilitará a cobrança de impostos que se aplicam sobre os imóveis. O uso jurídico do cadastro, no qual as informações contidas contribuem para a segurança jurídica, pois é possível relacionar a situação de fato com a situação de direito, embora ainda seja precária em uma parte considerável dos cadastros na América Latina.

De modo geral, conforme demonstra o quadro 2, os cadastros são classificados em urbanos e rurais. Há exceções. O Chile prefere a classificação de agrícola e não agrícola, independentemente da localização (urbana ou rural). O México criou a categoria suburbana. Alguns países passaram a competência de cobrar o tributo dos imóveis urbanos e rurais para os municípios, outros dividem a competência entre os municípios e estados.

3.1. A Relação entre o Cadastro e o Registro de Imóveis

Os imóveis urbanos e rurais têm uma realidade física que consta no cadastro, e a realidade jurídica que corresponde ao que está inscrito no registro de imóveis. Logo, é de supor que o cadastro deve conter os dados físicos do imóvel rural. Por sua vez, esses mesmos dados deveriam constar no registro de imóveis. No sistema cadastral e jurídico, o cadastro desempenha o papel de arquivar as informações de caráter administrativo.

¹⁶ Neste trabalho, emprega-se a categoria imóvel (rural ou urbano) associada à noção de unidade de exploração econômica ou social. Se o imóvel for rural, estará voltada ao desenvolvimento de atividades agrárias, podendo ser formado por uma ou mais propriedades rurais. A propriedade rural está relacionada à matrícula única definida. O imóvel pode ser formado por mais de uma matrícula, inclusive de proprietários diferentes, desde que digam respeito a áreas contínuas e contíguas que estejam sendo exploradas de forma única.

Neste trabalho, não se discute se o imóvel é rural devido a sua destinação (art. 4º, I da Lei 4.504/1964; art. 4º da Lei 8.629/93), ou se a definição de imóvel rural será dada ao que estiver localizado fora da zona urbana do município (art. 32 da Lei 5172/1966 ; art. 1º da Lei Lei. 9.393/1996).

Espera-se que haja correspondência das descrições física e jurídica do imóvel no cadastro e no registro de imóveis. Enquanto o cadastro possui o caráter administrativo e sua base de dados colabora com as finalidades públicas do Poder Público, o registro é a garantia de transparência e publicidade das transações de domínio, que são a transferência total ou parcial do imóvel, a aquisição por prescrições, o registro dos direitos reais de garantia etc.

O sistema aplicado na América Latina é de que o cadastro e o registro de imóveis são independentes; cada um desempenha distintas funções. Os de Costa Rica, Peru e Uruguai são independentes, mas buscam uma vinculação mais forte, não se realiza o registro sem que tenha um cadastro e seu respectivo número de individualização. Na realidade, é este o caminho que almejam os demais países: um cadastro e um registro de imóveis que interajam entre si, que tenham estreita relação e que a informação contida em um seja correspondente à expressa no outro.

4. Perspectivas Futuras para o Cadastro Imobiliário

Um dos grandes dilemas da modernização do cadastro, com aplicação de novas tecnologias e os aparatos tecnológicos, é como criar um cadastro com estrutura nova, porém com um banco de dados “velho”, ou seja, com informações iniciais precárias, os títulos não correspondem à realidade, pois apresenta localização duvidosa e nem todos os ocupantes das terras públicas (individuais ou coletivos) têm seus direitos assegurados. Por isso que em vários países os sujeitos passivos dos impostos são os proprietários e os ocupantes de terra pública, independentemente de situação jurídica do imóvel. Do mesmo modo que boa parte do cadastro tem suas informações advindas de declarações dos interessados, que não necessariamente estão acompanhadas de documentação sólida sobre os direitos alegados. Em contrapartida, é uma obrigação do proprietário ou posseiro fazer o cadastro do imóvel (rural ou urbano).

Pode-se pensar o sistema de cadastro e registro imobiliário de forma triangular, e cada vértice do triângulo teria a seguinte competência:

a) Cadastro de Imóveis Privados e Propriedade Pública: para superar a atual estrutura de cadastro fragmentado, em múltiplas bases de dados territoriais, em que cada órgão possuísse legitimação para produzir informações sobre sua jurisdição; a competência para elaboração do cadastro com dados sobre os imóveis públicos e privados seria centralizada, exclusiva do Poder Público, podendo ser da União ou dos Estados, conforme a divisão jurisdicional definida para o cadastro.

Então, na produção das informações do cadastro, os dados devem ser gerenciados descentralizadamente. Para tanto, o primeiro passo é a realização de contratos específicos (convênios, termos de cooperação e outras formas administrativas) para definir a competência e legitimar informações geradas e as formas de troca e acesso ao banco de dados centralizado.

Uma discussão que não é levantada no Brasil, mas pode ser importante para melhorar a arrecadação e o ordenamento territorial, é a criação de um cadastro estadual urbano e rural (e também o periurbano¹⁷), ficando o Estado responsável em administrar. Neste caso, a capital do estado, as áreas metropolitanas e o Distrito Federal ficam fora deste cadastro, pois podem criar seus próprios cadastros, porém com mecanismo de intercâmbio de informações com o cadastro central. Assim, o Estado dará suporte técnico e colaborará na parte fiscal, possibilitando que os municípios tenham uma política eficiente na cobrança do imposto predial urbano e rural (e periurbano).

Então, seriam dois cadastros principais, o Cadastro Estadual (urbano, rural e o periurbano) e o Cadastro Federal, excepcionalmente as capitais dos Estados e as regiões metropolitanas têm seus próprios cadastros. No Cadastro Federal, serão inscritos os bens públicos federais, sejam os patrimoniais (prédios em nome da União) e os territoriais (terras indígenas, unidades de conservação, assentamentos etc.).

O conceito de cadastro, a divisão de competência, seus conteúdos, suas funções e seus usos serão definidos por lei federal, que delegará parte da regulamentação para os Estados, as capitais, as regiões metropolitanas e o Distrito Federal. É importante que a parcela cadastrável possua uma identificação única e que possa ser inscrita no registro de imóvel para individualizar cada imóvel, seja este urbano ou rural.

Como lembra Hita (2007, 182), o cadastro é um registro administrativo com informações que possibilitará a descrição do imóvel, ou porção de uma gleba de terra, de uma mesma natureza (urbana ou rural); um inventário de imóveis de caráter analítico e não de direitos, ainda que certos direitos imobiliários possam constar.

b) Jurídico: o cadastro e o registro de imóveis são organizações que trabalham sobre o mesmo objeto, mas com objetivos e órgãos distintos. O registro de imóvel objetiva salvaguardar a segurança jurídica imobiliária, mediante a publicidade e a garantia dos direitos reais que sobre o imóvel podem constituir-se. Segundo a Lei nº 6015/1973, registro é o meio hábil à comprovação do direito de propriedade, e também consiste na forma pela qual é realizada a transferência dos bens imóveis.

No caso brasileiro, o registro de imóveis é um serviço público, de organização técnica e administrativa, exercido em caráter privado, por delegação do poder Público, com a atribuição de garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos direitos reais e de alguns direitos pessoais incidentes sobre a propriedade imobiliária.

¹⁷ Denominamos de periurbanos os imóveis (com título ou ocupações legítimas) fora do perímetro urbano, determinados por sua proximidade das áreas urbanas e em processo de crescimento, ainda que estejam destinados à exploração agrícola, pecuária, florestal ou industrial rural. Também estão incluídos nessa classificação as chácaras, granjas, clubes de campo destinadas ao lazer e lúdico. A área periurbana será determinada no plano diretor e pode coincidir com a área de expansão urbana.

O cadastro sobre a exploração mineral fica sob responsabilidade do governo federal, conforme já estabelece a Constituição Federal (art. 20, IX) e a Lei 8876/1994.

O registro é realizado por meio da matrícula que contém a descrição física do imóvel, o nome do proprietário, a comprovação da dominialidade do imóvel e outras informações relacionadas aos direitos reais. Cabe ao cartório de registro de imóvel analisar a qualificação registral, ou seja, avaliar se a documentação apresentada para registro de propriedade está ou não apto a constituir aquele direito nele declarado.

A Lei 10267/2001 determina a apresentação do cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em toda e qualquer operação envolvendo o imóvel, acompanhado do comprovante de pagamento do Imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR) dos últimos cinco anos.

Esta norma estabeleceu que os serviços de registro de imóveis ficam obrigados a encaminhar ao INCRA, mensalmente, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições de caráter ambiental, envolvendo os imóveis rurais, inclusive os destacados do patrimônio público.

O INCRA, por sua vez, deveria encaminhar, mensalmente, aos serviços de registro de imóveis, os códigos dos imóveis rurais para serem averbados de ofício, nas respectivas matrículas.

Se esse intercâmbio de informações funcionasse, haveria segurança jurídica quanto às relações de direito de propriedade e aos dados do cadastro. Contudo, o sistema ainda não funciona como o esperado.

c) Fiscal: um dos efeitos do cadastro é que a informação declarada é obrigatória sobre o imóvel e são utilizadas para fins tributários. Mesmo que o titular do imóvel (individual ou coletivo) não tenha a obrigação inicial de apresentar documentação comprovando a propriedade do bem declarado, a declaração far-se-á obrigatória.

O órgão que irá fazer a cobrança tributária não precisa ser o que detém o cadastro de imóveis, no entanto, o acesso ao banco de dados deverá ser garantido. O acesso ao banco de dados centralizado ocorrerá quando houver dúvida sobre o que foi declarado para fim de pagamento de imposto predial.

Por sua vez, a arrecadação do tributo urbano e rural será convertida para os municípios.

Conclusão

A tentativa de modernização dos cadastros de imóveis (urbanos e rurais) nos últimos anos objetivam assegurar a administração das terras pelos entes federados (União, Estados e municípios), a governança da terra urbana e rural, o manejo ambiental e o desenvolvimento sustentável. Com esses intuitos, os cadastros que tinham como grande propósito a arrecadação de imposto, hodiernamente vêm adquirindo um caráter multifuncional e multifinalitário. Além disso, a transparência e a publicidade garantem a segurança jurídica de seus dados para os proprietários e os negócios jurídicos. Portanto, os cadastros territoriais consolidaram sua importância para a gestão de territórios.

Contudo, no Brasil, o cadastro não pode esquecer sua principal função histórica, a vocação para temas fiscais, como a identificação dos imóveis, a descrição das características físicas, da exploração do solo, para permitir uma noção do valor do patrimônio privado.

A tentativa de orientar um cadastro jurídico, de reconhecimento de direitos de propriedade, irá fortalecer a concentração dos imóveis urbanos e rurais, deixando de cumprir a função social da fiscalidade, o seu aspecto econômico. Em contrapartida, o efeito da extrafiscal do imposto não pode ser descartado em um país que possui um grau elevado de concentração de terra, sendo um importante instrumento no combate aos latifúndios improdutivos.

A organização cadastral contribui para o conhecimento das condições legais, econômicas e sociais dos imóveis, bem como da forma de exploração do bem, favorecendo o planejamento das políticas pertinentes. Mediante essas informações, a função fiscal e a extrafiscal do imposto territorial, urbano ou rural, poderão ser estabelecidas procurando assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Uma proposta simples para tornar eficaz o cadastro é implementar medidas para que obrigatoriamente os imóveis urbanos ou rurais sejam inscritos no registro de imóveis, o que viabilizaria ao interessado tirar uma via do título de propriedade, ou da declaração de domínio, conferir modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural, bem como outras apurar limitações e restrições de caráter ambiental, se os bens estiverem também inscritos no cadastro de imóveis.

Dessa maneira, a instauração da integração e convergência entre o cadastro e o registro de imóveis contribuirá para dar segurança jurídica e transparência sobre as informações dos imóveis urbanos e rurais no Brasil. Contudo, o pilar do tripé cadastro, registro de imóveis e cobrança tributária é um cadastro confiável, cuja informação deve ser obrigatória como consulta para os fins fiscais ou de governança da terra.

Defende-se que o cadastro, no Brasil e na América Latina, não conseguirá fazer a passagem do cadastro fiscal para o multifinalitário sem implementar o caráter histórico que é o fiscal.

Outro esforço que será necessário realizar, a fim de fortalecer o cadastro, é a superação dos cadastros com informações duplicadas, divergentes e não conectados entre si. Devem ficar claros o objeto e a competência de cada cadastro, considerando a centralização da informação e, ao mesmo tempo, assegurando o compartilhamento das informações entre todos os interessados.

Por fim, independentemente da metodologia a ser empregada e do uso de novas tecnologias, o importante é buscar a simplicidade do sistema, em relação ao fim fiscal, tributário ou à governança territorial. Essa simplicidade irá ajudar na administração eficaz como também na transparência dos bancos de dados e na confiança de suas informações. Dessa maneira, será possível organizar um cadastro, cujos dados propiciarão ao município, ao estado e à União saberem onde está cada imóvel, de quem é a posse ou a propriedade, qual é uso do bem e qual é valor do imóvel cadastrado.

Referências Bibliográficas

ARNAUD, André-Jean. O direito entre modernidade e globalização: lições de filosofia de direito e do Estado / Tradução de Patrice Charles Wuillaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

BENATTI, José Heder. *Posse agroecológica e manejo florestal*. Curitiba: Juruá, 2003.

BOSCATTO, Flavio; ARAÚJO, Adolfo Lino de e FRANÇA, Rovane Marcos de. Cadastro Territorial e Georreferenciamento de Imóveis. Série Topografia e Agrimensura para Cursos Técnicos [recurso eletrônico] - Florianópolis: IFSC, 2018.

BOSCH, Maria José Llombart (Dirección). Cadastro en Iberoamérica. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda: Instituto de Estudios Fiscales, 2007.

BOSCH, Maria José Llombart. Introducción. In: El Cadastro en Iberoamérica. Dirección: María José Llombart Bosch. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda: Instituto de Estudios Fiscales, 2007.

BRITO, Alejandro Guzmán. Codificación y consolidación: una comparación entre el pensamiento de A. Bello e de A. Teixeira de Freitas. In: *Codificación y descodificación en hispanoamérica: la suerte de los derechos castellanos y portugués en el Nuevo Mundo durante los siglos XIX y XX* / Editores Bernadino Bravo Lira y Sergio Concha Márquez de la Plata. Santiago do Chile: Impresos Universitaria, 1999, p. 93-103

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: la movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible / Daniel Titelman y Ricardo Martner (Coordinación). Santiago, CEPAL: Naciones Unidas, 2017.

CLAVERO, Bartolomé. Propiedades y propiedad, 1789: el derecho dominical en el momento revolucionario. In: *Historia de la propiedad en España: siglos XV-XX* / Coords. Salustiano de Dios, Javier Infante, Ricardo Robledo, Eugenia Torijano. Madrid : Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 1999, p. 243-296.

ERBA, Diego Alfonso. El catastro territorial em América Latina y el Caribe. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.

FIG. Statement on the cadastre. FIG Bureau, Canberra, Australia, 1995.

GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito* / Trad. A M. Hespanha e L. M. Macaísta Malheiros. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1998.

HORWITZ, Morton J. The transformation in the conception of property in American law, 1780-1860. *The University of Chicago Law Review*. 40:248, 1973, p. 248-290.

JUSTO, A Santos. O código de Napoleão e o direito iberoamericano. In: *Codificación y descodificación en hispanoamérica: la suerte de los derechos castellanos y portugués en el Nuevo Mundo durante los siglos XIX y XX* / Editores Bernadino Bravo Lira y Sergio Concha Márquez de la Plata. Santiago do Chile: Impressos Universitaria, 1999, p. 217-255.

HITA, Jesús Miranda. El catastro en Espana. In: *El Catastro en Iberoamérica*. Dirección: María José Llombart Bosch. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda: Instituto de Estudios Fiscales, 2007.

LIRA, Bernardino Bravo. Codificação y derecho común em Europa e Hispanoamérica: disociación de los derechos nacionales del derecho común. In: *Codificación y descodificación en hispanoamérica: la suerte de los derechos castellanos y portugués en el Nuevo Mundo durante los siglos XIX y XX* / Editores Bernadino Bravo Lira y Sergio Concha Márquez de la Plata. Santiago do Chile: Impressos Universitaria, 1999a, p. 17-47.

_____. Relaciones entre la codificación europea y la hispanoamericana. In: *Codificación y descodificación en hispanoamérica: la suerte de los derechos castellanos y portugués en el Nuevo Mundo durante los siglos XIX y XX* / Editores Bernadino Bravo Lira y Sergio Concha Márquez de la Plata. Santiago do Chile: Impressos Universitaria, 1999b, p. 51-59.

_____. Codificación civil en Iberoamérica y en la Península Ibérica (1827-1917): derecho nacional y europeización. In: *Codificación y descodificación en hispanoamérica: la suerte de los derechos castellanos y portugués en el Nuevo Mundo durante los siglos XIX y XX* / Editores Bernadino Bravo Lira y Sergio Concha Márquez de la Plata. Santiago do Chile Impressos Universitaria, 1999c, p. 145-175.

MARTÍNEZ, Fernando Rey. *La propiedad privada en la constitución española*. Madrid: Boletín Oficial del Estado: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

MEIRA, Sílvio. *Teixeira de Freitas o juriconsulto do império: vida e obra*. 2ª. ed. revista e aumentada. Brasília: Cegraf, 1983.

NÚÑEZ, Carlos Ramos. El código napoleónico y su recepción en América Latina. In: *Codificación y descodificación en hispanoamérica: la suerte de los derechos castellanos y portugués en el Nuevo Mundo durante los siglos XIX y XX* / Editores Bernadino Bravo Lira y Sergio Concha Márquez de la Plata. Santiago do Chile: Impessos Universitaria, 1999, p. 177-215.

PEREIRA, João Octaviano de Lima. *Da propriedade no Brasil: estudo sobre a origem e formação da propriedade no Brasil*. São Paulo: Casa Duprat, 1932.

RODRIGUES, Pedro Parga. Conceitos De Propriedade Na Construção Da Lei Hipotecária De 1864. Anais do VII Encontro de Pós Graduação em História Econômica & 5ª Conferência Internacional de História Econômica. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Economia e no Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, 08 e 10 de Setembro de 2014, PDF, 2014.

Dos cadastros ao cadastro único multifinalitário: o longo caminho a ser trilhado

Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani

Introdução

Segundo a ONU “O progresso das pessoas é medido pelo estado de seu cadastro, um país organizado, deve ter essa ferramenta para poder planejar seu futuro”¹.

Esta afirmação tem a ver com o fato que o cadastro das propriedades rurais permite o conhecimento das condições legais, econômicas e sociais dos imóveis, bem como a forma de exploração da terra favorecendo o planejamento da política fundiária, agrária e agrícola de uma nação. O desconhecimento destes dados não permite ter uma avaliação correta da realidade nem favorece planejar o futuro.

Este texto procura demonstrar como a criação de um cadastro de terras confiável, integralmente georreferenciado e certificado, criará as premissas para o ordenamento fundiário nacional munindo o poder público e a sociedade de um instrumento fundamental para conhecer a realidade agrária dos diferentes estados.

Não é esta, infelizmente, a realidade atual do Brasil. Pesquisas desenvolvidas na última década no Estado do Pará mostram como persiste um quadro de apropriação indevida de terras públicas por particulares (“grilagem”). A partir da análise dos dados cadastrais disponíveis e dos registros imobiliários bloqueados pelo Provimento CJCI/TJ-PA nº 13/2006 e cancelados (Decisão do Ministro Gilson Dipp de 16 de agosto de 2010) e requalificados (Decisão da Ministra Eliana Calmon de 22 de setembro de 2010) se traça uma situação fundiária onde, em muitos casos, continuam a existir municípios onde o “papel”, isto é, os documentos, ocupam mais território que a superfície dos mesmos². É muito difícil encontrar nas Certidões de Inteiro Teor expedidas pelos Cartórios de Registros de Imóveis a comprovação do regular destaque dos mesmos do patrimônio público para o particular.

¹ Na aprovação do Projeto de Lei de Cadastro da Província Argentina de Misiones, a Câmara dos Representantes adotou como justificativa para a edição da norma esta frase da ONU.

² As Decisões da Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça tiveram origem no Pedido de Providências n. 0001943-67.2009.2.00.0000 apresentado pela Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das questões ligadas à Grilagem, criada pela Portaria nº 271, de 31 de janeiro de 2007, do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Pará que denunciou que, apesar do Pará ter uma superfície de 124.768.951,50 ha, as 11.506 matrículas bloqueadas atingiam uma área de 507.305.850,17 ha, isto é, quase três vezes o território estadual. O CNJ determinou o cancelamento de milhares de matrículas que não conseguissem comprovar os requisitos constitucionais.

Em 2017 Treccani e Alves chegaram a afirmaram que:

A pesquisa nos documentos remetidos pelos Cartórios e pelos Juízes das Varas Agrárias para a Comissão de Combate à Grilagem, mostrou que a precariedade dos registros é agravada pela ausência de um único registro oficial e integrado onde sejam disponibilizadas informações documentais e geoespaciais.

Estas conclusões, porém, podem ser estendidas ao resto do País.

Constata-se, também, que os vários tipos de cadastros de imóveis rurais criados nas últimas décadas, todos eles tendo como base simples declarações de seus “proprietários”, “ocupantes”, “detentores a qualquer título”, não conseguiram fornecer informações seguras em relação à sua correta localização e às razões jurídicas de sua detenção. Isso ajudou a criar uma estrutura agrária caótica cujas dimensões ainda hoje carecem de um melhor dimensionamento. O advento do Decreto **no 8.764, de 10 de maio de 2016**, que instituiu o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - Sinter, poderia ter sido um importante instrumento para sistematizar as informações fundiárias e permitir combater de maneira mais eficaz as fraudes relativas à aquisição de terras, mas decorridos mais de dois anos, ainda esta norma carece de ulteriores regulamentações para alcançar os objetivos almejados.

1. Origem do cadastro

Inicialmente é importante verificar qual a finalidade do cadastro e sua evolução histórica. Segundo Bonazzi (2004, p. 9): “O cadastro é um instrumento para a descrição, a medida e a estimativa dos bens imóveis – portanto, substancialmente, terras e edifícios – que pertencem a uma pessoa ou a entes e instituições” (tradução nossa).

O cadastro dos Imóveis não é uma criação do direito moderno. Já nos tempos antigos, no **Egito** e em **Roma**, existiam formas de registros de imóveis. As finalidades dos mapas e documentos cadastrais eram dúplices: manter o controle sobre as concessões de terra consolidando o domínio dos impérios sobre seus territórios e estabelecer critérios básicos para a tributação³.

³ BONAZZA (2004) afirma que o primeiro cadastro elaborado na Europa nos moldes atuais foi o DomesdayBook datado de 1086, por meio do qual o rei da Inglaterra pretendia ter informações sobre as propriedades da coroa e os direitos sobre terras que lhe eram devidos.

Em alguns países da Europa⁴ o cadastro (“*catasto tavolare*”) tem o valor jurídico de atestar a publicidade imobiliária e tem valor probatório da propriedade.

No Brasil a Lei de Terras (**Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**) determinou a criação do **primeiro cadastro de imóveis brasileiro: o registro do vigário** (seu artigo 13 foi regulamentado pelos Arts. 91 a 108 do **Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854**).

Destaca-se como este cadastro não pode ser utilizado como prova de domínio conforme afirma explicitamente a segunda parte do Art. 94: “As declarações, de que tratam este e o artigo antecedente, não conferem algum direito aos possuidores”. E não poderia ser diferente considerando que se trata de meras declarações que os vigários têm que registrar também se contiverem erros:

Art. 102. Se os exemplares não contiverem as declarações necessárias, os Vigários poderão fazer aos apresentantes as observações convenientes a instruí-los do modo por que devem ser feitas essas declarações, no caso de que lhes pareçam não satisfazer elas ao disposto no art. 100, *ou de conter erros notórios; se porém as partes insistirem no registro de suas declarações pelo modo por que se acharem feitas, os vigários não poderão recusá-las* (grifo nosso).

Mas é a partir do Estatuto da Terra (**Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**) que nasceu o Cadastro de Imóveis Rurais na sua acepção moderna. O cadastro deveria ser apresentado ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA (hoje Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA) e deveria permitir a exata identificação do imóvel. Seu **art. 46** prevê um conjunto de informações relativas ao detentor do imóvel; sua situação dominial; localização geográfica; área ocupada e nome dos confinantes; valor da terra; tipo de exploração; vias de acesso e distância da cidade. O Estatuto apresenta outras duas preocupações, uma de caráter eminentemente social outra ambiental: era necessário cadastrar os contratos agrários com a discriminação de arrendatários, parceiros e trabalhadores rurais (art. 46,c) e art. 92-97) e identificação das práticas conservacionistas empregadas (art. 46,d).

Art. 45 do **Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965**, apresenta entre as: “finalidades primordiais” do cadastro: I - levantar os critérios dos lançamentos fiscais; II - conhecer a estrutura fundiária vigente nas várias regiões do país com o objetivo de fornecer elementos de orientação da Política Agrícola; III - obter de dados que orientem os órgãos de assistência técnica e creditícia aos

⁴ Este tipo de cadastro foi utilizado no antigo Império Austro-Húngaro (atuais estados da Áustria, Hungria, República Checa, Eslováquia, Ucrânia, Polônia, Romênia, Croácia, Sérvia e as províncias italianas de Trento, Bolzano, Trieste e Gorizia) e, hoje, também, na Suíça, Alemanha, Rússia, Finlândia e Suécia. É também utilizado na Tunísia e Austrália.

lavradores e pecuaristas; IV – conhecer a disponibilidade de terras públicas para fins de colonização e para regularização da situação dos posseiros.

Percebe-se como muito além de ser um instrumento de natureza fiscal, o cadastro é um instrumento de conhecimento da realidade agrária e de planejamento da política agrícola e de regularização fundiária. Ao longo do tempo estas últimas finalidades de sobrepuseram aos aspectos de arrecadação de impostos.

O §3º do mesmo artigo 46 do Estatuto prevê a necessidade de agrupar os vários imóveis rurais que pertençam a um único proprietário, ainda que situados em municípios distintos. Esta medida permitiria conhecer a real concentração de terras nas mãos da mesma pessoa física ou jurídica. Apesar desta determinação legal, as políticas de combate à concentração de propriedade adotadas nas últimas décadas foram inócuas. Analisando os dados do Censo de 2006, o último disponível em sua integralidade, Oxfam⁵ (2016, p. 8) verificou que:

Os grandes estabelecimentos somam apenas 0,91% do total dos estabelecimentos rurais brasileiros, mas concentram 45% de toda a área rural do país. Por outro lado, os estabelecimentos com área inferior a 10 hectares representam mais de 47% do total de estabelecimentos do país, mas ocupam menos de 2,3% da área total.

O mesmo “Informe” mostrou como de 2003 para 2010 houve um aumento considerável do número de imóveis rurais recenseados passando de 4.288.672 para 5.167.476. Mas analisando este aumento por extrato de área se percebe que diminuíram as propriedades pequenas, os minifúndios, enquanto aumentaram as grandes propriedades, acima de mil hectares, isto é, enquanto em 2003, 51,6% das propriedades eram acima de mil hectares, em 2010 essa porcentagem cresceu para 56,1%. Isso mostra que de pouco adianta o Estado ter os instrumentos cognitivos adequados se os mesmos não gerarem políticas públicas efetivas de combate à concentração de propriedade.

A importância do cadastro como instrumento de controle da situação fundiária fez com que esta declaração passasse a ser obrigatória em todos os casos de transferência dos imóveis seja *inter vivos que causa mortis*.

O art. 22, da **Lei n.º 4.947, de 06 de abril de 1966**, previa que a partir de 1º de janeiro de 1967:

⁵ Já o título do texto é significativo: “Terrenos da Desigualdade. Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural.

§ 1º - Sem apresentação do Certificado de Cadastro, não poderão os proprietários, a partir da data a que se refere este artigo, sob pena de nulidade, desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais.

§ 2º - Em caso de sucessão causa mortis nenhuma partilha, amigável ou judicial, poderá ser homologada pela autoridade competente, sem a apresentação do Certificado de Cadastro, a partir da data referida neste artigo.

Este dispositivo foi reiterado várias vezes em normas posteriores sem alcançar, porém, os efeitos desejados.

O § 4º do art. 46 do Estatuto trazia uma outra determinação importante: a necessidade de atualizar constantemente o cadastro incluindo as “novas propriedades” na medida que forem sendo constituídas e a realização de revisões gerais: “de cinco em cinco anos”.

A comunicação do desmembramento e a transmissão a qualquer título deveriam ser obrigatoriamente comunicadas: “no prazo de sessenta dias, contado de sua ocorrência” (Art. 6º, § 1º **da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996**, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR). Esta norma acrescentou a determinação que neste ato fosse comprovado o pagamento do ITR, referente aos cinco últimos exercícios (Art. 21).

No caso do Cadastro de Imóveis Rurais - CAFIR, administrado pela Secretaria da Receita Federal (SRF), o contribuinte, ou o seu sucessor, comunicará à Receita as informações cadastrais correspondentes a cada imóvel, por meio do Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR – DIAC. A Receita: “poderá, a qualquer tempo, solicitar informações visando à sua atualização” (Art. 6º, § 2º da Lei nº 9.393/1996).

Para facilitar a realização e a massificação do Cadastro, o **Decreto n.º 55.891, de 31 de março de 1965**, instituiu as **Unidades Municipais de Cadastramento**. Com esta parceria, as prefeituras municipais passaram a auxiliar o INCRA na coleta de informações.

O capítulo III do Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965, regulamentou o Cadastro previsto pelo Estatuto da Terra. O parágrafo primeiro do art. 48 determinava que o Cadastro não incluísse só todos os imóveis rurais considerados como propriedade particular, mas, também, as: “Terras Públicas e as de posseiros, para caracterização de sua utilização, e as terras devolutas já identificadas”. Nenhum imóvel, portanto, deveria deixar de ser incorporado ao Cadastro. Entende-se, desta maneira, que também os imóveis destinados aos povos indígenas, bem como as unidades de conservação deveriam constar no mesmo cadastro.

A **Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001**, fruto de uma profunda análise da grilagem de terras públicas realizada pela Comissão Parlamentar de Inquérito criada pela Câmara dos Deputados para investigar a ocupação das Terras Públicas na Região Amazônica, apresentou várias inovações fundamentais: a criação de um Cadastro unificado e a necessidade de apresentar, em prazos a serem fixados num decreto complementar, a identificação dos imóveis rurais, nos casos de seu desmembramento, parcelamento ou remembramento, bem como um memorial descritivo: "contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro".

O art. 10 do **Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002**, estabeleceu um calendário de apresentação do georreferenciamento⁶:

Art. 10. A identificação da área do imóvel rural, prevista nos §§ 3º e 4º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 1973, será exigida nos casos de desmembramento, parcelamento, remembramento e em qualquer situação de transferência de imóvel rural, na forma do art. 9º, somente após transcorridos os seguintes prazos: [...].

Verifica-se que, atualmente, só os imóveis com área até 100 ha ainda não são obrigados a comprovar o geo.

O Art. 2º Lei nº 10.267/2001 alterou o Art. 1º da **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972**, determinando a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR:

Art. 1º

§ 2º Fica criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.

Uma nova era estava nascendo: a possibilidade de se conhecer não só "quem tem direito" à terra, isto é, quem declara possuir aquele imóvel, mas onde o mesmo se localiza exatamente na superfície terrestre.

⁶ A partir do Art. 10 do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, se pode estabelecer o seguinte calendário para se exigir o geo: áreas iguais ou superiores a 5.000 hectares: a partir de 29/01/2003; áreas entre 1.000 e 5.000 hectares: a partir de 21/11/2003; áreas entre 500 e 1.000 hectares: a partir de 21/11/2008; áreas entre 250 e 500 hectares: a partir de 21/11/2013; áreas entre 100 e 250 hectares: a partir de 21/11/2016; áreas entre 25 e 100 hectares: a partir de 21/11/2019; áreas abaixo de 25 hectares: a partir de 21/11/2023.

A mesma norma alterou, também, o art. 22 da Lei nº 4.947, cujo parágrafo 7º, se colocado em prática, poderia ter oferecido ao poder público um controle maior da alteração da estrutura fundiária pois previa:

§ 7º Os serviços de registro de imóveis ficam obrigados a encaminhar ao INCRA, **mensalmente**, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições de caráter ambiental, envolvendo os imóveis rurais, inclusive os destacados do patrimônio público (grifo nosso).

O INCRA e o Terra Legal, por sua vez, deveriam encaminhar, mensalmente, aos serviços de registro de imóveis, os códigos dos imóveis rurais para serem averbados de ofício, nas respectivas matrículas. Caso a área de um imóvel abranja mais de uma comarca, o registro terá que ser feito em todas elas, devendo constar esta observação.

Desconhece-se a eficácia desta norma, em nossas pesquisas junto ao INCRA nunca se conseguiu ter acesso a estes dados.

A necessidade de manter o cadastro atualizado e com informações corretas é um imperativo hoje pois, como reconhece o TCU no Acórdão 1942, de 05 de agosto de 2015 (p. 19) as informações cadastrais permanecem precárias:

A indisponibilidade de dados suficientes, confiáveis e relevantes sobre a destinação e a ocupação de terras públicas e privadas dificulta o planejamento das políticas públicas e a participação dos demais atores interessados na temática de território, solo e água, além de também dificultar a medição de progresso e de conquistas das políticas públicas.

A disponibilidade de informações confiáveis e atualizadas permitirá planejar de maneira mais apropriadas estas políticas. Atualmente a atualização é realizada anualmente ou a qualquer tempo por meio da Declaração para **Cadastro Rural – DCR** eletrônica que permite ao próprio titular de imóvel, ou seu representante legal, realizar as atualizações cadastrais referentes ao imóvel rural e emitir on line o Cadastro de Imóveis Rurais - CCIR, bem como acompanhar o andamento de declarações de cadastro transmitidas. O pré-requisito, além de dispor de um computador com acesso à internet, é já estar cadastrado no Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR. Para efetuar a *inclusão de um novo imóvel rural*, é necessário que o titular se dirija à Unidade Municipal de Cadastramento - UMC ou à Sala da Cidadania no Incra, para efetuar o primeiro cadastramento no sistema.

Um dos problemas que agudizam a deficiência da realidade cadastral brasileira é carencia de uma cartografia adequada que sirva de base confiável aos cadastros. Apesar do **Decreto nº 6.666, de 27 de novembro de 2008**, ter instituído, no âmbito do poder executivo federal, o sistema de Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) com o objetivo de integrar e padronizar os dados espaciais produzidos por diferentes instituições federais, estadual, distrital e municipal (art. 1º, I) nossa base cartográfica permanece deficiente. A Comissão Nacional de Cartografia – CONCAR, hoje presidida pelo Secretario da Secretaria de Patrimônio da União, tem a responsabilidade de homologar os padrões e normas produção dos dados geoespaciais a serem produzidos pelos diferentes órgãos. Segundo o TCU (2015, p. 38):

A título de comparação, a equipe de auditoria informou que os EUA possuem mapas digitais de solos de seu território em escalas que variam entre 1:12.000 e 1:31.680, enquanto que no Brasil há o mapeamento de todo o território em escala de 1:1.000.000, sendo que aproximadamente 8,6% do território nacional tem levantamento e mapas com escalas entre 1:100.000 e 1:250.000. Somente 0,6% do território brasileiro está mapeado em escalas mais detalhadas do que 1:50.000.

A última política pública federal de levantamento sistemático de informações de solos no Brasil ocorreu entre 1970 e 1985, com o projeto RADAM-BRASIL. Desde então não houve ações para ampliar o detalhamento das escalas e das informações.

Sem investimentos maciços no aperfeiçoamento das bases cartográficas, pouco irá se avançar no conhecimento de nossa realidade fundiária.

2. Cadastros existentes

Atualmente existem diversas normas que criam e disciplinam cadastros de imóveis rurais. Esta multiplicidade normativa favorece uma indefinição de competências, que, aliada à falta de coordenação entre os órgãos, além da ausência de sistemas eficazes de monitoramento que permitam solucionar os eventuais problemas encontrados, dificultam a execução das políticas públicas de ordenamento territorial.

O Art. 1º da **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972** que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural, previa a adoção de quatro tipos de cadastro:

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.

O Art. 2º do **Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973**, que regulamenta a Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, especifica melhor as finalidades do cadastro. O levantamento sistemático dos imóveis rurais permitiria conhecer a estrutura fundiária das várias regiões do País fornecendo dados e elementos de orientação para a elaboração e programação: a) da Política Agrícola; b) a formulação e execução dos Planos Nacional e Regionais de Reforma Agrária e de Colonização; c) a aplicação dos critérios de lançamentos fiscais atribuídos ao INCRA (hoje Receita Federal). Estes dados deveriam permitir conhecer a efetiva distribuição e a concentração da terra e do regime de domínio e posse vigentes nas várias regiões do País fornecendo informações com relação: a) aos proprietários ou detentores a qualquer título de imóveis rurais; b) verificar a situação das terras tituladas em favor das pessoas físicas ou jurídicas de nacionalidade estrangeira; c) classificar os proprietários, em função do conjunto de seus imóveis rurais e d) identificar critérios para os lançamentos fiscais. Além disso seriam obtidas informações relativas aos arrendatários e parceiros – rurais permitindo o controle dos contratos agrários de uso temporário da terra. O inciso IV deste artigo dá destaque ao levantamento sistemático das terras públicas federais, estaduais e municipais, visando o conhecimento das disponibilidades de áreas apropriadas aos programas de Reforma Agrária e Colonização e da situação dos posseiros e ocupantes de terras públicas.

Mais uma vez se verifica a amplitude dos desafios e a identificação correta das medidas a serem adotadas. Decorridos mais de 45 anos desde a edição desta norma, o Poder Público e a Sociedade ainda desconhecem a maioria dos elementos pretendidos. Causa singular estranheza a falta de informações confiáveis relativas à localização e situação de ocupação das terras públicas federais e estaduais: parece que a política pretendida nestas décadas foi deixar ocupar as terras públicas indo ao reboque dos acontecimentos e favorecendo, desta maneira, a ocupação irregular e a grilagem. Esta política, além de permitir a apropriação indevida do patrimônio fundiário nacional, causou violência no campo⁷ e penalizou as populações tradicionais que não conseguiram ter reconhecidos seus direitos territoriais.

⁷ Desde 1982 a Comissão Pastoral da Terra denuncia as centenas de assassinatos de trabalhadores (as) rurais, lideranças sindicais, política e religiosas. Os últimos “Cadernos de Conflitos” mostram como a violência se concentra de maneira especial na Amazônia e atinge sobretudo as populações tradicionais.

Além dos cadastros criados pelo Estatuto da Terra e suas normas complementares, os diferentes ministérios e órgãos/autarquias a eles subordinados, criaram vários outros cadastros e certificados envolvendo imóveis rurais. Todas estas exigências levam a um excesso de formalismo e de detalhamento dos normativos que, muitas vezes, permanecem desconhecidos para a conjunto da sociedade, e, portanto, de difícil fiscalização, quando não engendram contradições entre os diferentes órgãos responsáveis por sua manutenção:

1. **1 Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA, a partir de 2016 Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário – Sead e a partir de 01 de janeiro de 2019, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento)⁸:**
 - 1.1. *Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR - INCRA)*: Criado inicialmente pelo Estatuto da Terra (art. 46), foi regulamentado entre outros diplomas legais pelas Leis nº 4.947 de 06 de abril de 1966; 5.858, de 12 de dezembro de 1972; Lei 6.015, de 01 de janeiro de 1973 e 10.267, de 28 de agosto de 2001, bem como pelos Decretos nº 55.891, de 31 de março de 1965; 59.566, de 14 de novembro de 1966; 62.504, de 08 de abril de 1968; 72.106, de 18 de abril de 1973 e 4.449 de 30 de outubro de 2002. É baseado nos dados declarados ao INCRA pelos proprietários ou possuidores (posseiro) de imóveis rurais. Estas informações constituem a base do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que compreende os dados compartilhados pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro e que é gerenciado conjuntamente pelo Incra e pela Secretaria da Receita Federal (**Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001** e art. 1, § 4º da **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972**).

⁸ A Medida Provisória nº 870, de 1 de janeiro de 2019, vinculou o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA ao **Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA** que passou a ter, entre outras competências a de: “informação agropecuária: (Art. 21, V). Acredita-se, portanto, que todos os cadastros citados abaixo passaram a ser competência do MAPA. Em que pese a Medida Provisória ter força de lei, aguarda-se sua conversão em lei para se conhecer exatamente como irão ficar os mesmos.

- 1.2. *Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF - INCRA/Terra Legal)*: É um instrumento lançado em 28 de novembro de 2013 e que permite a certificação de dados referentes aos limites de imóveis rurais conforme previsto pelo § 5º do art. 176 da **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**, pois consente a “recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados”. (ver <https://sigef.incra.gov.br/documentos/manual/#h.3zid7s1q5892>, acesso em 25 de novembro de 2018). Em 27 de novembro de 2018 já foram certificados 413.732 imóveis com uma área total de 173.451.152,798 hectares⁹, destes 10.154 imóveis com uma área de 17.004.515,89 ha se localizam no Pará. Considerando que, conforme será mostrado mais adiante, no Pará 160.482 imóveis estão cadastrados com uma área total de 78.363.838,4490 hectares se verifica que só 6,33% dos imóveis e 21,20% da área está cadastrada. Considerando o disposto no artigo Art. 10 do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, citado acima, os 43.403 imóveis com mais de 100 ha (com uma área de 72.864.145 ha), respectivamente 27,05% do total de imóveis e 92,982% da área já deveriam ter sido certificados, estas porcentagens são ainda mais deficitárias.
 - 1.3. *Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA - INCRA)*: Inclui as informações relativas ao Cadastro dos Beneficiários do Programa Nacional da Reforma Agrária (Norma de Execução nº 45, de 25/08/2005, – atualizada pela NE nº 116, de 07/03/2016 e regulamentado pelo Decreto nº 8.738, de 3 de maio de 2016).
 - 1.4. *Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - CAF (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário)*: se destina a cadastrar a Unidade Familiar de Produção Agrária – UFPA, assim definida pelo **Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017**, como o: “conjunto de indivíduos composto por família que explore uma combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele”.
2. **Ministério do Meio Ambiente:**
- 2.1. *Cadastro Ambiental Rural (CAR - Serviço Florestal Brasileiro e Órgãos Gestores do SICAR nos Estados e no DF)*: foi criado pela **Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012**. O Art. 29 explicita sua finalidade: “É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento”.

⁹ Ver informações disponíveis em <https://sigef.incra.gov.br/consultar/estatisticas/> acesso em 27 de novembro de 2018.

- 2.2. *Cadastro Nacional de Florestas Públicas* (Serviço Florestal Brasileiro): integrado pelas informações relativas às Florestas Públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Parágrafo único do artigo 14 da **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006**). Integra o *Sistema Nacional de Informações Florestais (SNIF)* que por sua vez faz parte do Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente- SINIMA.
 - 2.3. *Cadastro Nacional de Unidades de Conservação* (CNUC – Ministério do Meio Ambiente - MMA com a colaboração dos Órgãos gestores federal, estaduais e municipais). Este Cadastro foi criado pelo artigo 50 da **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**, cujo § 2º determina que o mesmo seja colocado à disposição do público. O site do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO permite não só ter acesso às normas de criação das Unidades, mas seus Planos de Manejo e demais informações relativas a administração das mesmas, permitindo, inclusive, verificar a localização das mesmas. Infelizmente os dados contidos no site do MMA e do ICMBIO divergem entre si¹⁰.
 - 2.4. *Cadastro de usuários de recursos hídricos* (Agências de Água) criado pela **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
 - 2.5. *Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e/ou Utilizadoras de Recursos Ambientais* (CTF – IBAMA): onde são registradas as pessoas físicas e jurídicas que realizam atividades passíveis de controle ambiental: “em razão das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais por elas exercidas (inciso IV do Art. 2º, da Instrução Normativa nº 6, de 15 de março de 2013 com a redação dada pela Instrução Normativa nº 11, de 13 de abril de 2018)”. As normas que regulam este Cadastro são: a **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981** e a **Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000**; Instrução Normativa nº 6, de 15 de março de 2013; Instrução Normativa nº 11, de 13 de abril de 2018; Instrução Normativa nº 12, de 13 de abril de 2018; e da Instrução Normativa nº 17, de 29 de junho de 2018.
3. **Ministério da Fazenda:**
 - 3.1. *Sistema de Cadastro Fiscal de Imóveis Rurais* (CAFIR - Receita Federal do Brasil - RFB): Inclui as informações cadastrais referentes aos imóveis rurais do país e seus titulares para fins de cobrança do Imposto Territorial Rural (ITR) e gestão patrimonial. Para fins tributários entende-se imóvel rural o cuja área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras esteja localizado na zona rural do município. A legislação atualmente aplicável é da **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996** e a Instrução Normativa (IN) RFB nº 1.467, de 22 de maio de 2014.

¹⁰ Ver, neste sentido, TRECCANI, Girolamo Domenico; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; PINHEIRO, Maria Sebastiana Barbosa. *Consolidação de dados fundiários: um caminho para gestão fundiária na Amazônia Legal* In: Anais do III Seminário Internacional Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico 2017. Editora Unicamp, Campinas (SP). 2017. v. 1. p. 281-309.

- 3.2. *Declaração sobre Operações Imobiliárias* – DOI (Receita Federal). Criada pelo **Decreto-Lei nº 1.510, de 27 de dezembro de 1976**,¹¹ esta Declaração permite um controle rigoroso sobre as operações envolvendo imóveis rurais e urbanos. Atualmente as normas que a regulamentam são a Lei nº 10.426, de 24 de abril de 2002 e a Instrução Normativa da Receita Federal Brasileira nº 9.69, de 21 de outubro de 2009. Infelizmente os reiterados contatos com a Receita para ter acesso à estas informações não foram atendidos devido serem consideradas informações pretensamente cobertas por “sigilo fiscal”. O fornecimento destas informações seria uma fonte muito importante de controle sobre as transferências de imóveis.
4. **Ministério da Justiça (a partir de 01 de janeiro de 2019, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento)**¹²:
 - 4.1. *Banco de Terras dos Povos Indígenas* (Fundação Nacional do Índio – FUNAI): uma vez recebido o pedido de reconhecimento de uma Terra Indígena são realizados estudos preliminares e estes dados são incluídos neste Banco de Terras que abriga as diferentes informações relativas à situação das diferentes Terras Indígenas indicando o estágio de tramitação do processo.
5. **Ministério da Cultura (a partir de 01 de janeiro de 2019, Ministério da Cidadania)**¹³:
 - 5.1. *Certificado das Comunidades Remanescentes de Quilombo* (Fundação Cultural Palmares - FCP). Este Cadastro foi instituído pelo Art. 3º, § 4º do **Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003**, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. A tramitação do processo está estabelecida pela Portaria nº 6, da Fundação Cultural Palmares, de 1º de março de 2004, segundo a qual as Comunidades de Quilombos da Fundação Cultural Palmares são também autodenominadas “Terras de Preto”, “Comunidades Negras”, “Mocambos”, “Quilombos”.

11 O Art. 15 do Decreto explicita esta obrigação: “Os serventuários da Justiça responsáveis por Cartório de Notas ou de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos, ficam obrigados a fazer comunicação à Secretaria da Receita Federal dos documentos lavrados, anotados, averbados ou registrados em seus Cartórios e que caracterizam aquisição ou alienação de imóveis por pessoas físicas, conforme definidos no **art. 2º § 1º do Decreto-lei nº 1.381, de 23 de dezembro de 1974.**”

12 A Medida Provisória nº 870/2019 Art. 21. Constitui área de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: [...] XIV - reforma agrária, regularização fundiária de áreas rurais, Amazônia Legal, terras indígenas e quilombolas. Seu § 2º explicita que: “A competência de que trata o inciso XIV do caput, compreende: I - a identificação, a delimitação, a demarcação e os registros das terras tradicionalmente ocupadas por indígenas. A FUNAI foi vinculada ao “Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos” (artigo único do Anexo, XIV) perdendo uma atribuição que detinha desde sua criação em 1967.

13 A Medida Provisória nº 870/2019 extinguiu o Ministério da Cultura e atribuiu ao Ministério da Cidadania: art. 23, XVII - assistência ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária nas ações de regularização fundiária, para garantir a preservação da identidade cultural dos remanescentes das comunidades dos quilombos. A este Ministério foi subordinada a FCP.

6. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

- 6.1. *Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de uso especial (SPIUNET - Secretaria do Patrimônio da União -SPU)* que permite manter atualizado e operacional o cadastro dos imóveis especiais e seus respectivos usuários.
- A SPU cuida também de outros cadastros de imóveis públicos: o Sistema Integrado de Administração Patrimonial (SIAPA), referente aos mais de 600 mil imóveis dominiais; o Sistema de Arrecadação de Receitas Patrimoniais dos Imóveis da RFFSA (SARP) com 52 mil imóveis; o Cadastro de Imóveis Funcionais (CIF) com 1.340 unidades; o Sistema de Requerimento Eletrônico de Imóveis (SISREI) que permite a entes públicos (federais, estaduais e municipais) e entidades sem fins lucrativos requererem imóveis da União e o Sistema de Controle do Inventário da Documentação de Imóveis (CIDI) que contém informações relativas às 52 mil unidades cadastrais herdadas da extinta RFFSA. Estes sistemas se agregam atualmente no Sistema de Gestão Integrada dos Imóveis Públicos Federais – SPUNET¹⁴.

No espaço urbano o Ministério das Cidades as prefeituras criaram o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM). O Art. 1º da Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009 o apresenta da seguinte maneira:

Art. 1º O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), quando adotado pelos Municípios brasileiros, será o inventário territorial oficial e sistemático do município e será embasado no levantamento dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica inequívoca.

Neste cenário de multiplicidade de cadastros outro dado complicador são as exigências temporais para sua implementação. O CAR, por exemplo, deveria ter sido implementado inicialmente até maio de 2013 (conforme previa o § 3º do Art. 29 da **Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012**), mas sucessivas normas, a última a Medida Provisória nº 867, de 26 de dezembro de 2018, permitiram a prorrogação da inscrição até 31 de dezembro de 2019. Considerando que até 31 de dezembro de 2018 constavam no site da Secretaria de Estado de Meio e Sustentabilidade do Pará **201.021 imóveis com uma área de 54.639.727 ha e que a superfície do Pará é de 124.768.906,0000 há, só 43,79% da área está cadastrada no CAR**. Evidentemente parte da superfície estadual não é coberta exclusivamente por imóveis rurais, mas áreas destinadas às cidades, estradas, etc. Isso leva a uma discussão: qual a área cadastrável? O site da SEMAs apresenta

¹⁴ As informações sobre estes diferentes sistemas e estes números foram apresentados por André Luís Pereira Nunes do Departamento de Destinação Patrimonial da Secretaria do Patrimônio da União no III Seminário Internacional de Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico: Regularização Fundiária realizado em Campinas (SP) em 2017.

atualmente os seguintes números relativos ao CAR: área cadastrável: 55.286.850,27 ha, área cadastrada: 41.933.908,78 ha. Neste caso os imóveis cadastrados representariam 75,84 da área do Estado¹⁵. Infelizmente o site não do órgão estadual não informa como chega a este número. Já o site do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – Imaflorea (2018, p. 5) apresenta um estudo sobre os “Vazios do Car” afirmando que a área cadastrável no Pará seria de 33.535,952 ha. Neste caso a área cadastrada no CAR em 12 de fevereiro de 2019 seria de 125,04% da área cadastrável. O IMAFLORA (2018, p. 3) explicita quais áreas deveriam ser excluídas do CAR: “as terras indígenas, unidades de conservação, territórios quilombolas, terras públicas não destinadas e áreas militares, além daqueles referentes às manchas urbanas, malha de transportes e corpos d’água”. Discorda-se da exclusão das terras quilombolas (muitas delas já constam no CAR). No que diz respeito às terras públicas não destinadas concorda-se com o critério, mas deveriam ser adotadas urgentemente medidas de destinação para evitar que continuem ficado a mercê de quem chega primeiro favorecendo a grilagem.

Uma outra dificuldade é que só recentemente o INCRA e a Receita Federal iniciaram a integrar suas bases, mas ainda os demais órgãos da Administração Pública Federal que são produtores, alimentadores e usuários da base de informações do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais e que deveriam obrigatoriamente integrar seus dados, não o fizeram, apesar da determinação expressa prevista já há mais de uma década e meia pelo Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002 (art. 7º, § 3º).

Uma outra meta a ser alcançada está prevista em duas normas editadas nesta década: a transparência. A **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**, prevê que os dos órgãos e entidades públicas devem propiciar o amplo acesso as informações, inclusive divulgando-as: “em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)” (Art. 8º, § 2º).

Já o **Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015**, que instituiu o Programa Bem Mais Simples Brasil, permite novos horizontes. Seu artigo 2º determina:

Art. 2º São objetivos do Programa Bem Mais Simples Brasil:

I **simplificar e agilizar o acesso do cidadão**, das empresas e das entidades sem fins lucrativos **aos serviços e informações públicos**;

II - **promover a prestação de informações** e serviços públicos **por meio eletrônico**;

¹⁵ Ver http://car.semas.pa.gov.br/#/consulta/dados/geral?tela=DADOS_GERAIS acesso em 12 de fevereiro de 2019.

III - reduzir formalidades e exigências na prestação de serviços públicos;

IV - **promover a integração dos sistemas de informação pelos órgãos públicos** para oferta de serviços públicos (grifo nosso).

Nesta perspectiva de sinais positivos se insere os trabalhos desenvolvidos pela Universidade Federal do Pará, por meio do IntegraData Amazônia. A criação do SIG Fundiário, um sistema que permite digitalizar, espacializar e inserir num único sistema todas as informações documentais e espaciais vindas dos processos do ITERPA e INCRA (SR 01 Pará e SR 30 Oeste do Pará), dos títulos emitidos por estes órgãos e das matrículas de Registros de Imóveis. Quando estiver aprovado o protocolo de acesso o SIG Fundiário irá disponibilizar informações documentais e geoespaciais sobre a realidade fundiária paraense. Este sistema, desenvolvido em software livre, portanto atualizável conforme as necessidades, pode dialogar com o Cadastro Ambiental Rural, o SIGEF e o SREI.

Este último sistema foi introduzido no Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Pará, instituído pelo Provimento Conjunto nº 01/2015 das Corregedorias de Justiça da Região Metropolitana de Belém e das Comarcas do Interior, pelo Provimento Conjunto nº 011/2017 - CJRMB/CJCI e atualmente está regulamentado pelo Provimento Conjunto nº 02/2019 cujos artigos 1166 e 1067 o apresentam assim:

Art. 1069-A. Fica instituído o Sistema de Registro Eletrônico de imóveis do Estado do Pará, previsto no art. 37, da Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009, que deverá ser integrado por todos os oficiais de registro de imóveis do Estado do Para.

Art. 1069-B. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis – SREI, regulamentado por meio do Provimento nº 47, de 19.06.2015, da Corregedoria Nacional de Justiça, será operado com a utilização da Central Eletrônica de Registro de Imóveis do Estado do Para – CRI-PA, criada em plataforma única e integrada obrigatoriamente por todos os oficiais de registro de imóveis, para o armazenamento, a concentração e a disponibilização de informações bem como para efetivação das comunicações obrigatórias sobre os atos praticados nos serviços de registro de imóveis, além da prestação dos respectivos serviços por meio eletrônico e de forma integrada.

§ 1º. No SREI estarão compreendidas a universalização das atividades de registro público.

A criação deste Sistema atende as determinações previstas na **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**, cujo artigo 39 determina a digitalização de todo o acervo dos Cartórios de Registros de Imóveis no prazo de cinco anos. Infelizmente até dezembro de 2018 o sistema não é acessível a todos e não congrega as informações de todos os Cartórios de Registros de Imóveis.

3. O que dizem os números

Um dos problemas a ser enfrentado é que a maioria dos cadastros são atualmente declaratórios. Isso faz com que a prestação de informações, por quanto gere pesados ônus aos detentores de imóveis rurais, de outro lado são informações com um grau de confiabilidade extremamente limitado, quando não inconsistente. Considerando os diferentes objetivos dos cadastros acima citados, as informações prestadas são, muitas vezes, até contraditórias entre si, limitando a possibilidade de serem utilizadas na elaboração de políticas públicas e podendo, inclusive, gerar insegurança jurídica decorrente da dificuldade do Poder Público localizar áreas públicas (no caso da Amazônia permanece alta a quantidade de hectares de terras devolutas), as terras particulares e áreas públicas e particulares ocupadas irregularmente.

Analisando as informações constantes nos diferentes cadastros relativos às terras públicas o Tribunal de Contas da União chegou a conclusão que: “As diversas áreas sobrepostas indicam que o Governo Federal não conhece bem a situação de seu próprio território, ou ainda não decidiu qual destinação dar a suas terras. (Acórdão 1.942, de 05 de agosto de 2015, p. 18) (grifo nosso)

Comparando informações relativas às terras federais no Brasil, o TCU comprovou a existência de inúmeras sobreposições confirmando a gravidade da situação (ibidem. p. 17).

Tabela 1 - Sobreposições de áreas de terras federais em âmbito nacional (em ha).

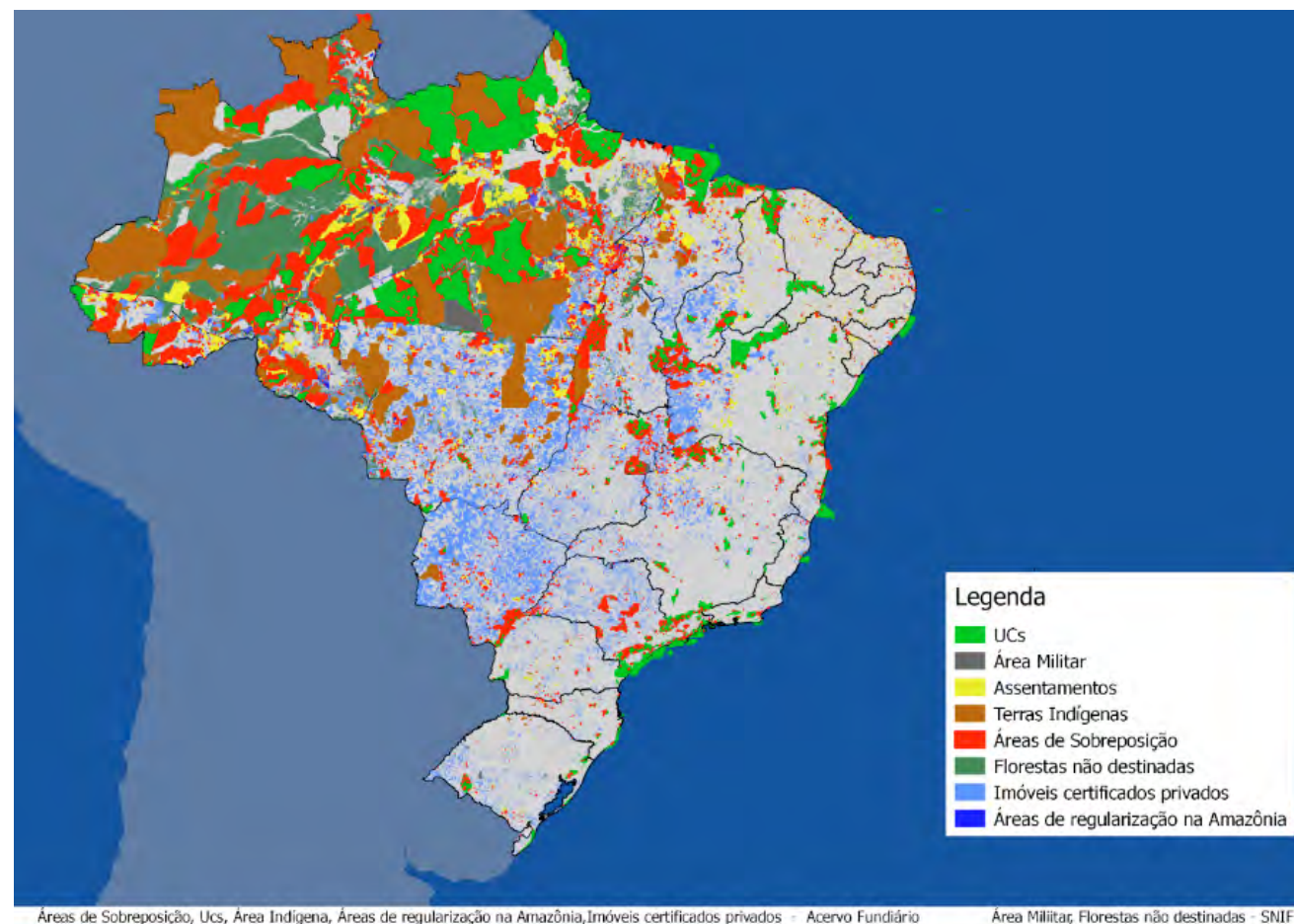
	Projetos de Assentamento (PA)	Terras Indígenas (TI)	Imóveis Rurais Certificados (IC)	Sem destinação (SD)	Terra Legal (TL)	Unidades de Conservação (UC) (*)
PA	-	690.515,75	1.306.383,21	-	3.671.920,60	18.144.538,9
TI	690.515,75	-	-	1.049.595,50	941.419,27	6.882.025,56
IC	1.306.383,21	-	-	-	278.583,01	7.097.193,01
SD	-	1.049.595,50	-	--	-	1.049.595,50
TL	3.671.920,60	941.419,27	278.583,01	-	-	1.967.964,72
UC	32.175.767,54	6.882.025,56	7.097.193,01	-	1.967.964,72	-

Fonte: *Elaboração própria do TCU com dados do IBGE, Incra, Funai, MMA e SNIF.*

OBS: na ultima linha da primeira coluna da planilha consta que a área sobreposta entre Projetos de Assentamento e Unidades de Conservação seria de 32.175.767,54 ha, mas na primeira linha da última coluna esta área seria de 18.144.538,9 ha. Não consta o cruzamento entre Terras sem Destinação e Unidades de Conservação que deveria ser de 1.049.595,50 ha, conforme se pode ver na última coluna.

O mesmo Tribunal elaborou um mapa muito interessante sobre este descompasso nas informações (p. 18)

Figura 1 - Mapa de sobreposição de áreas federais e particulares no Brasil.



Fonte: *IBGE, Acervo Fundiário do MMA, Funai, Incra, SNIF*

No caso específico da Amazônia o TCU chegou à conclusão que em: “alguns estados da região Amazônica **o somatório dos dados oficiais de áreas públicas e privadas superam o total da área daqueles estados**” (p. 18).

A esta mesma conclusão se chega analisando varias informações relativas aos Cadastro do INCRA, Cadastro Ambiental Rural e Registros Imobiliários boqueados, conforme se pode verificar nos dados de alguns municípios listados abaixo:

- 7 – **Cadastro do INCRA: 65 municípios têm uma área cadastrada maior que seu território¹⁶, os maiores são: 1 - Nova Ipixuna (1.092,62%); 2- São Domingos do Capim (645,38%); 3 - Moju (523,90%); 4 - Uruará (509,28%); 5 - Tucumã (403,38%); 6 - Itupiranga (358,94%); 7 - Pacajá (352,42%); 8 - São João do Araguaia (302,01%); 9 - Rondon do Pará (288,78%); 10 - Conceição do Araguaia (250,13%).** Numa situação contrária **só 3,62% da superfície de Mojuí dos Campos está cadastrada. O total do estado é uma área cadastrada de 131.982.574,33 ha, isto é, 105,78% de sua superfície.** Destaca-se a necessidade do INCRA rever estas informações.¹⁷
- 8 – **Cadastro Ambiental Rural¹⁸: 31 municípios têm uma área cadastrada acima de 100%, entre eles: 1 - Tucumã (397,18%); 2 - Eldorado do Carajás (177,68%); 3 - Cachoeira do Piriá (166,11%); 4 - Medicilândia (156,88%); 5 - Santa Isabel do Pará (147,41%); 6 - Pacajá (144,76%); 7 - Sapucaia (138,82%); 8 - Santana do Araguaia (134,14%); 9 - Santarém (129,42%); 10 - Santa Maria das Barreiras (121,55%).** Numa situação contrária **só 3,23% da superfície de Quatipuru está cadastrada.**
- 9 – **Cartório de Registros de Imóveis: os 14 municípios com mais papel registrado do que terra (estes dados se referem à matrículas bloqueadas e canceladas) são: 1 - Vitória do Xingu (138.465,49%); 2 - Tucumã (1.299,74%); 3- São Domingos do Capim (1.078,85%); 4 - Gurupá (528,01%); 5 - Moju (514,63%); 6 - Ourém (395,72); 7 - São Félix do Xingu (343,91%); 8 - São João do Araguaia (253,06%); 9 - Anajás (154,63%); 10 - Tomé Açu (150,48%); 11 - Santana do Araguaia (148,53%); 12 - Portel (136,36%); 13 - Acará (133,72%) e 14 - Igarapé-Miri (104,77%).** A soma dos registros bloqueados no estado do Pará chega a ser a ser quase quatro vezes superior à sua superfície (396,56%). **OBS: foram analisados 10.386 dos mais de 700.000 registros existentes no estado.**

¹⁶ No levantamento anterior, realizado com as informações relativas ao ano de 2012, só 25 municípios apresentavam esta realidade: é necessário, portanto, rever estes números. Uma possível explicação é o aumento considerável de lotes que se localizam nos assentamentos, sem que se tenha a retirada da área dos mesmos no computo geral do assentamento.

¹⁷ No caso de Nova Ipixuna, por exemplo, o maior imóvel é cadastrado em nome de Faverton Carlot, com uma área de 1.401.703,8127 ha, considerando-se que a superfície do município é de 160.031,70 ha, trata-se de um erro de lançamento ou este imóvel ocupa área de outros municípios?

¹⁸ O site da SEMAS http://car.semas.pa.gov.br/#/consulta/dados/geral?tela=DADOS_GERAIS, acesso em 12 de fevereiro de 2019, apresenta uma planilha resumo por município na qual nenhum deles teria área cadastrada maior que sua superfície. Mas quando se acesso a cada município http://car.semas.pa.gov.br/#/consulta/geral?tela=BUSCAR_CADASTRO as informações confirmam esta situação.

Comparando as informações acima se podem elaborar os quadros abaixo:

Quadro 1 – Cadastro de Imóveis Rurais no Estado do Pará: Número de Imóveis e tamanho da área (imóveis declarados por particulares).

Extrato de área	Numero	% número	Área (ha)	% área
+ 10.000	447	0,28	35.988.048,350	45,92
+ 3.000 a 10.000	2.800	1,74	13.854.210,433	17,68
+2.500,00 a 3.000	1.096	0,68	3.124.748,665	3,99
+1.500 a 2.500	3.564	2,22	7.642.989,607	9,75
+100 a 1.500	35.496	22,12	12.254.148,004	15,64
abaixo de 100	117.079	72,95	5.499.693,391	7,02
Totais	160.482	100,00	78.363.838,449	100,00

Fonte: INCRA: <https://sncr.serpro.gov.br/sncr-web/consultaPublica.jsf?windowId=67e>. Acesso em 16 de novembro de 2018. Dados trabalhados inicialmente por Sérgio Alberto Queiroz Costa (SIG-Fundiário Amazônia. Universidade Federal do Pará) e sistematizados pelo Prof. Dr. Girolamo D. Treccani.

OBS: no site constam 164.911 imóveis, mas, ara fazer estes cálculos, foram retirados os 3.277 cadastros repetidos (possivelmente isso quando várias pessoas ocupam o mesmo imóvel e declaram o mesmo isoladamente). Destaca-se, também, que 2.709 cadastros não fazem referência à área num evidente erro de declaração.

Os dados acima confirmam o que foi denunciado pelo Relatório da OXFAM: no Pará existe uma grave concentração das terras nas mãos de poucos: enquanto os 447 imóveis com área superior a 10.000,00 ha representam 0,28% do total dos cadastros, ocupam 45,92% das terras, os 117.079 imóveis com área abaixo de 100 ha, que representam 72,95% do total, ocupam 7,02% da área.

Dados ainda mais confusos se obtém quando se comparam as informações do Cadastro do INCRA, o Cadastro Ambiental Rural e as matrículas bloqueadas e canceladas pela Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça.

Quadro 2 – O quadro abaixo compara o Cadastro do INCRA, CAR e as matrículas bloqueadas/canceladas pelo CNJ. Estes números carecem de qualquer comentário:

Extrato de área (*)	INCRA		CAR		CRI		
	Imóveis (ha)	n°	Área	n°	Área	n°	Área
+ de 10.000		447	35.988.048	451	16.211.393	638	458.424.934
+ de 3.000 a 10.000		2.800	13.854.210	1.674	8.083.970	4.048	18.863.144
+ de 2.500 a 3.000		1.096	3.124.749	588	1.620.946	895	2.597.826
+ de 1.500 a 2.500		3.564	7.642.990	2.270	4.585.204	743	1.572.871
+ de 100 a 1.500		35.496	12.254.148	54.172	17.858.654	1.826	1.314.535
ABAIXO DE 100		117.079	5.499.693	141.866	6.279.560	1.233	34.391
TOTAL		160.482	78.363.838	201.021	54.639.727	9.383	482.807.700

OBS (*): estes números foram escolhidos levando em consideração os limites definidos nas Constituições Federais de 1934, 1937, 1946, EC 10/1964; 1967; 1969; 1988 e na Constituição do Estado do Pará (1989).

Fonte: INCRA: <https://sncr.serpro.gov.br/sncr-web/consultaPublica.jsf?windowId=67e>. e SEMAS/PA: https://www.semas.pa.gov.br/shapes/shapes_10_2018.zip
Acesso em 16 de novembro de 2018. Dados trabalhados inicialmente por Sérgio Alberto Queiroz Costa (SIG-Fundiário Amazônia. Universidade Federal do Pará) e sistematizados pelo Prof. Dr. Girolamo D. Treccani.

Apesar de se ter consciência que cada tipo de Cadastro obedece a finalidades e normas diferentes, todos têm uma base comum: os mesmos imóveis que deveriam ter o mesmo tamanho e a mesma localização independentemente do tipo de cadastro.

Algumas considerações preliminares sobre estes números

a) *Terras Públicas Federais cadastradas: 1.126 com uma área de 42.815.345,438ha.*

Destaca-se que, até dezembro de 2017, últimos dados disponíveis no site do INCRA, no Pará existiam 1.132 projetos de assentamento, com uma área de 22.819.670,07 de ha e 247.410 famílias beneficiadas. Uma primeira verificação permite afirmar que no cadastro existem, ao mesmo tempo, informações sobre a área relativa à totalidade dos projetos e sobre parcelas concedidas a terceiros. Sempre o site do INCRA afirma que, até 26 de julho de 2018¹⁹, teriam sido expedidos 25.431 entre Títulos de Domínio, ou celebrados Contratos de

¹⁹ Infelizmente os dados publicados no site do INCRA apresentam informações totalmente defasadas: os dados sobre assentamento (<http://painel.incra.gov.br/sistemas/index.php>) são de 31/12/2017 e os das titulações (<http://www.incra.gov.br/titulacao>) de 26/07/2018. Acesso em 31 de dezembro de 2018.

Concessão de Direito Real de Uso ou de Concessão de Uso. Em que pese estes números estarem incluídos entre as famílias citadas acima, seria necessário verificar se cada uma delas consta no Cadastro. Aianny Naiara Gomes Monteiro, Maria Sebastiana Barbosa Pinheiro e Girolamo Domenico Treccani analisando, até junho de 2018, as informações constantes no Diário Oficial e nos sites do MMA, ICMBio, FUNAI relativas à unidades de conservação federais (77 com 36.377.813,91 ha) e terras indígenas homologadas (31 com 28.171.105,92 ha), perceberam que só nestas realidades teríamos 108 imóveis com uma área total de 64.548.919,83 ha. Somando-se aos assentamentos federais teríamos 1.240 imóveis federais com uma área de 87.368.589,90 ha. É evidente que, no âmbito federal, ainda precisa ser realizado um esforço muito grande para unificar os cadastros.

b) *Terras Públicas Estaduais cadastradas*: foram encontrados 26 cadastros, com uma área de 10.598.493,444ha (destas 13, com 311.428,944 ha, correspondem a assentamentos estaduais reconhecidos pelo INCRA).

Considerando que até 30 de novembro de 2018 o Estado do Pará arrecadou 620 imóveis, com uma área total de 22.427.586,5595 ha²⁰, e que existem 47 unidades de conservação estaduais, com 36.751.221,59 ha, se verifica como a contribuição do Estado do Pará ao Cadastro Nacional para a construção do Cadastro Único está muito longe de ser alcançada.

Para verificar não só a realidade numérica, mas de onde vêm as informações contrastantes, a Portaria nº 01/2018, da Presidente da Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem, constituiu um Grupo de Trabalho para analisar e sistematizar as informações documentais relativas a realidade agrária e ambiental do Estado do Para. O trabalho está ainda em curso, sua conclusão, prevista para meados de 2019, irá disponibilizar informações mais corretas sobre a realidade fundiária e registral do Estado do Pará. Foram digitalizadas mais de trinta mil folhas e serão elaborados extratos de todos os imóveis matriculados com área superior a mil e quinhentos hectares. Estão sendo comparadas as informações constantes no SNCIR, SIGEF, CAR e matrículas bloqueadas, canceladas, requalificadas e desbloqueadas.

4. Desburocratizar o processo e garantir a transparência

Constata-se a falta de uma maior coordenação e uma insuficiente integração entre as políticas adotadas pelos diferentes órgãos que detém sistemas de gerenciamento e controle das informações relativas aos imóveis rurais e isso representa um fator de ulterior dificuldade para se alcançar o ordenamento territorial.

²⁰ Dados coletados e sistematizados pelo autor.

Só a adoção de um Cadastro Técnico Multifinalitário que permita um conhecimento mais preciso do meio rural, fornecerá ao Poder Público e à Sociedade informações mais confiáveis. Na definição deste Cadastro deveriam ser fixadas as competências, os limites e as formas de integração dos diversos órgãos federais e estaduais. A transparência sobre a ocupação e do uso do solo são elementos fundamentais para garantir um correto ordenamento territorial.

Um passo significativo rumo à desburocratização e, ao mesmo tempo, uma maior possibilidade de fiscalização por parte do Poder Público, adveio com a edição da Instrução Normativa Conjunta nº 1.724 de 31 julho de 2017 da Receita Federal e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que integra a coleta de dados sobre imóveis rurais nos dois órgãos, alterando a Instrução Normativa Conjunta RFB/INCRA nº 1.467, de 22 de maio de 2014 que dispõe sobre o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir). A partir 07 de agosto de 2017 não precisa mais acessar dois sistemas distintos para fornecer as mesmas informações. É criado um serviço que vincula o NIRF à Declaração para Cadastro Rural (DCR) do SNCR no sistema eletrônico online do CNIR, disponível no site do Cadastro Rural na Internet - www.cadastrorural.gov.br atualizando, ao mesmo tempo, o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir). O novo sistema evita o que estava acontecendo até então, isto é, declarações com dados diferentes relativos ao mesmo imóvel nos dois sistemas.

Este passo vai no rumo correto com a integração de todos cadastros existentes ao Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR onde deveriam se concentrar todas as informações documentais, como é hoje, e geoespaciais. Neste último caso elas estão dispersas em vários cadastros, de maneira especial no Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF.

Nesta linha se insere o **Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016**, que instituiu o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) que regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 julho de 2009. O Art. 1º determina a integração de todas as informações:

Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - Sinter, 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 (grifo nosso).

Todas as informações serão assim consolidadas no mesmo sistema adotando-se um único **Código Imobiliário Nacional** (Art. 8º, § 1º). Infelizmente o sistema só será acessível para a Secretaria da Receita Federal do Brasil, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta, os serviços de registros públicos notariais as administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante convênio celebrado com a Secretaria da Receita Federal do Brasil (Art. 3º). Mais uma vez, apesar das normas relativas à transparência, a sociedade civil é alijada deste acesso contrariando não só o disposto no inciso XXXIII do art. 5º e no inciso II do § 3º do art. 37 da Constituição Federal, mas também a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o **Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016**, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal e que garantem o acesso informação²¹.

A Carta de Palmas, elaborada pelo Terra Legal e pelos órgãos de Terra dos diferentes estados da Amazônia Legal, além da integração das informações defenda, também, a transparência na divulgação das mesmas:

4. Promover a padronização e integração dos diferentes cadastros de terra e a vinculação dos mesmos com o registro dos imóveis, a fim de superar as constantes falhas que favorecem a grilagem e a insegurança jurídica.
6. Promover a transparência e o acesso a informação para que a população possa fazer o devido acompanhamento das políticas fundiárias.

As Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra propostas pela FAO²² vão na mesma direção de se favorecer a transparência:

3 B.8 Transparência: definição clara e ampla divulgação de políticas, leis e procedimentos, nos idiomas correspondentes, e ampla difusão das decisões nos idiomas correspondentes e em formatos acessíveis a todos [...].

²¹ Art. 3º A Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal será regida pelos seguintes princípios e diretrizes: I - observância da **publicidade das bases de dados como preceito geral e do sigilo como exceção** (grifo nosso).

²² BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional*. Brasília: MDA. 2015. pp. 27 e 30.

6.5 Os Estados devem elaborar políticas e leis que fomentem o intercâmbio, quando cabível, da informação espacial e de outros tipos, relativa aos direitos de posse da terra, para sua utilização eficaz pelo Estado e pelos órgãos executores, pelos povos indígenas e outras comunidades, pela sociedade civil, pelo setor privado, pelas instituições acadêmicas e pelo público em geral. Devem ser elaborados padrões nacionais para que as informações possam ser compartilhadas, levando em consideração os padrões internacionais e regionais que regem o tema. [...].

8.4. Quando for possível, os Estados devem assegurar que os direitos de posse públicos sejam registrados junto aos direitos de povos indígenas e outras comunidades com sistemas tradicionais de posse da terra e aos direitos do setor privado, em um sistema de registro único, ou que os diferentes registros que os contêm estejam vinculados em um cenário comum.

Só por meio da ação de todos, Poder Público e Sociedade, se pode garantir transparência nas informações e a adoção de decisões corretas sobre a destinação das terras públicas federais e estaduais que ainda integram o patrimônio público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados cadastrais apresentados neste trabalho indica a necessidade de se aprofundar as informações, pois as atualmente disponíveis não são confiáveis. Existem muitos cadastros com finalidades diferentes, mas muitas vezes complementares, cujos órgãos responsáveis não conseguem dialogar entre si.

A falta de dados seguros sobre a situação das terras públicas disponíveis e sobre as terras particulares que efetivamente cumpram sua função social, dificulta a elaboração de uma política de destinação de terras. Este fato, aliado a apropriação ilegal de terras públicas, não só gera violência, mas obsta o reconhecimento dos direitos territoriais dos grupos que historicamente ocupam essas localidades: povos indígenas, remanescentes das comunidades de quilombo e outras comunidades tradicionais.

Apesar de todas as dificuldades apresentadas ao longo deste trabalho se vislumbram avanços: a obrigatoriedade do georreferenciamento dos imóveis, a criação de um cadastro único e de um sistema que reúna todas estas informações (SINTER), são sinais positivos que precisam ser acompanhados. Acredita-se que a recente iniciativa do Conselho Nacional de Justiça e dos

diferentes Tribunais de criarem Serviços Eletrônicos de Registros Imobiliários poderá dar efetividade ao que está previsto no Art. 1º da **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**, que determina que os: “Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados **a garantir a publicidade**, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos” (grifo nosso). O acesso gratuito às informações básicas, tais como: nome do proprietário e do imóvel, tamanho e localização, deveriam ser de acesso público é um sonho a ser acalentado que pode ser transformar em realidade.

Para prevenir esta situação de incerteza sobre a exata localização dos imóveis é necessário superar a atual dicotomia entre o cadastro de imóveis rurais e os registros imobiliários estabelecendo uma clara interconexão entre as duas realidades.

Um cadastro único multifinalitário não é um sonho, ele foi construído ao longo dos séculos XVIII-XX no império austro-húngarico. O “*Catasto Tavolare*” que reúne dados documentais e espaciais é ainda hoje utilizado nas Regiões Trentino-Alto Adige e Friuli, na Itália.

Referências Bibliográficas:

BONAZZA, Marcello. *La misura dei beni. Il catasto teresiano trentino-tirolese tra sette e ottocento*. Trento: Comune di Trento. 2004.

BRASIL. *Carta de Palmas*, Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_23/Carta%20de%20Palmas%20OFICINAfinal.pdf>. Acesso em 04 de junho de 2017.

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. CONGRESSO. CÂMARA DOS DEPUTADOS, COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DESTINADA A INVESTIGAR A OCUPAÇÃO DAS TERRAS PÚBLICAS NA REGIÃO AMAZÔNICA. *Ocupação das Terras Públicas na Região amazônica. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito*, Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações. 2002

BRASIL. *Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM/DIM1318.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Decreto nº 55.891, de 31 de março de 1965. Regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964 Estatuto da Terra*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/legislacao-federal/decreto/decreto_55.891_-_1965.pdf>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Decreto nº 62.504, de 08 de abril de 1968. Regulamenta o artigo 65 da Lei número 4.504, de 30 de novembro de 1964, o artigo 11 e parágrafos do Decreto-Lei n. 57, de 18 de novembro de 1966*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/legislacao-federal/decreto/decreto_62.504_-_1968.pdf>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 72.106, de 18 de abril de 1973. Regulamenta a Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/legislacao-federal/decreto/dec72106_180473.pdf>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002. Regulamenta a Lei no 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nos. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4449.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4887.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.666, de 27 de novembro de 2008. Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, a Infra-Estrutura Nacional de Dados Espaciais - INDE, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6666.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015. Institui o Programa Bem Mais Simples Brasil e cria o Conselho Deliberativo e o Comitê Gestor do Programa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8414.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8764.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8764.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8777.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9064.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Decreto-Lei n° 1.510, de 27 de dezembro de 1976. Dispõe sobre a tributação de resultados obtidos na venda de participações societárias pelas pessoas físicas; altera o Decreto-lei n° 1.381, de 23 de dezembro de 1974, que dispõe sobre o tratamento tributário aplicável à pessoa física equiparada à pessoa jurídica em decorrência de operações com imóveis, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/1965-1988/Del1510.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. Índios no Brasil. Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Unidades de Conservação na Amazônia.* Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/biomas-brasileiros/amazonia/unidades-de-conservacao-amazonia.html>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Lei no 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim601.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm> Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Lei no 4.947, de 6 de abril de 1966. Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4947.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Lei n° 5.868, de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5868.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Lei n° 6.015, de 13 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Lei n° 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Lei n° 8.935, de 18 de novembro de 1994. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios).* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Lei n° 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre o pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000. Altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L10165.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nos 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/institucional/legislacao--/legislacao-federal/leis/lei_n10267_280801_0.pdf>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDf; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14*

de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional*. Brasília: MDA. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MEIO AMBIENTE. *Cadastro Áreas Protegidas*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/consulta-gerar-relatorio-de-uc>>. Acesso em: 27 de novembro de 2018. BRASIL.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Acórdão 1942, de 05 de agosto de 2015*. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/1171320151.PROC/COPIATIPO%253A%2522AC%25C3%2593RD%25C3%2583O%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1/false>>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

INSTITUTO DE MANEJO E CERTIFICAÇÃO FLORESTAL E AGRÍCOLA. Código Florestal: a abrangência e os vazios do CAR - quanto e quem falta. In *Sustentabilidade Em Debate*. nº 8. Agosto 2018. Disponível em www.imaflora.org/.../5b7ea062689cd_sustentabilidade_codigo_florestal.pdf. Acesso em: 12 de fevereiro de 2019.

OXFAM. INFORME DA OXFAM BRASIL. *Terrenos da Desigualdade. Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural*. Novembro de 2016. Disponível em www.oxfam.org.br, acesso em 10 de dezembro de 2016.

PARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ *Provimento Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior nº 13, de 21 de junho de 2006. Dispõe sobre a averbação de BLOQUEIO de Matrículas de áreas rurais nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior e dá outras providências*. Disponível em: <<http://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=3140>> Acesso em: 27 de novembro de 2018.

PARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. *Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro do Estado do Pará*. Belém, 2015. Disponível em: <<http://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=13682>>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

PARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. *Provimento Conjunto nº 011/2017- CJRMB/CJCI Institui o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis do Estado do Pará, bem como acrescenta e altera dispositivos do Provimento Conjunto nº 001/2015-CJRMB/CJCI, de 09.01.2015, que dispõe sobre o Código de Normas dos Serviços Notariais e de Registro de Imóveis do Estado do Pará*. Disponível em: <<http://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=566999>>. Acesso em: 27 de novembro de 2018.

PARÁ. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. *Portaria CJRM/CJCI nº 013, de 31 de janeiro de 2019*. DIÁRIO DA JUSTIÇA - Edição nº 6590/2019 - Sexta-feira, 1 de Fevereiro de 2019. pp. 16-281 Disponível em <http://dje.tjpa.jus.br/DJEletronico/rest/DJEletronicoService/publicacao/visualizarDiarioPDF/6590-2019> acesso em 03 de fevereiro de 2019.

REPUBLICA ARGENTINA. PROVÍNCIA DE MISIONES. CÁMERA DE REPRESENTANTES. *Se sancionaron las leyes de Catastro Provincial y de asistencia a víctimas menores de delitos contra la integridad sexual*. 10 de agosto de 2011. Disponível em <http://www.diputadosmisiones.gov.ar/web_camara/home.php?pagina=contenidos&id=4031&categoria=1&secretaria=5&nro_pagina=1360>. Acesso em 27 de novembro de 2018.

SOUSA, Cássio Noronha Inglez de. Dimensão fundiária da gestão territorial de Terras Indígenas no Brasil. In SOUSA, Cássio Noronha Inglez de. ALMEIDA, Fábio Vaz Ribeiro de (Orgs.). *Gestão territorial em terras indígenas no Brasil*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; Unesco, 2012. p. 76-124

TRECCANI, Girolamo Domenico; ALVES, Luana N. B. *O sistema nacional de gestão de informações territoriais como instrumento de combate à grilagem de terras públicas na Amazônia*, 2017. Anais do III Seminário Internacional Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico 2017. Editora Unicamp, Campinas (SP). 2017.

TRECCANI, Girolamo Domenico; MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; PINHEIRO, Maria Sebastiana Barbosa. *Consolidação de dados fundiários: um caminho para gestão fundiária na Amazônia Legal* In: Anais do III Seminário Internacional Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico 2017. Editora Unicamp, Campinas (SP). 2017. v. 1. p. 281-309.

DISTINÇÃO ENTRE CADASTRO DE TERRAS E REGISTRO DE IMÓVEIS

José de Arimatéia Barbosa

INTRODUÇÃO

O presente artigo, de forma sucinta, estuda a origem e evolução do Sistema de Registro imobiliário Brasileiro, aplicado aos imóveis rurais, respectivos princípios e legislação. Para diferenciar registro imobiliário do cadastro imobiliário rural, que em linhas gerais tem finalidade meramente fiscal, apresento os distintos conceitos de imóvel rural e propriedade rural, culminando com a identificação do que seja georreferenciamento, moderno processo para apurar as reais medidas perimétricas da propriedade rural, executado nos termos da lei e normas técnicas através do sistema geodésico brasileiro.

Tendo em vista conter preciso levantamento de todos os vértices do imóvel a ser certificado pelo INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), previsto na lei dos Registros Públicos é considerado pelos estudiosos como sendo o primeiro passo para se iniciar a correção daquilo que nasceu com vícios, a princípio incorrigíveis. Rebate-se assim as críticas que o programa vem sofrendo ao longo de sua implantação no ano 2003, com a seguinte mensagem: “pior que uma solução ruim é não ter solução”.

Preliminarmente, para melhor desenvolver os argumentos necessários, objetivando saber para que servem os institutos Cadastro e Registro imobiliário brasileiro, buscar-se-á distingui-los sob os aspectos jurídicos dos direitos sobre a terra, questionando-se:

Quais são as diferenças entre Posse, Propriedade e Domínio?

Se analisados em seus aspectos filosófico, jurídico, sócio/ambiental, etc. concluir-se-á que, sobre esses institutos a teoria e a prática não se convergem. Para fomentar os debates em seus aspectos jurídicos, eis o que prelecionam os juristas e doutrinadores sobre os três principais elementos do sistema registral.

Posse é a atitude ou comportamento que aparenta ser o de proprietário, especialmente protegida pela lei como meio estratégico para a tutela da propriedade presumida que confere ao titular o direito de usar, gozar, reivindicar o bem possuído, bem como de dispor do direito de posse sobre o mesmo.

Propriedade e domínio são vocábulos que não podem ser confundidos, desde que possuem sentido próprio. Propriedade é o gênero, que compreende o domínio, como espécie, abrangendo toda a sorte de dominialidades, de dominação, ou de senhorio individual sobre coisas corpóreas ou incorpóreas. É o conjunto de direitos reais e pessoais. Domínio, no entanto, compreende somente os direitos reais, ou seja, o direito de propriedade encarado somente em relação às coisas materiais e corpóreas.

O principal problema enfrentado por todos é a afronta ao princípio constitucional da eficiência, inserido no artigo 37 de nossa Carta magna, por meio da Emenda Constitucional nº. 19. Esse castigo, não é de hoje, remonta ao século XVI (ano 1500), quando esse vasto território foi descoberto e/ou invadido pelos portugueses, que somados há uma diversidade de acontecimentos resultou não só no que temos, mas no que podemos fazer diante das ferramentas da modernidade.

Portanto, com o propósito de esclarecer a atual configuração do sistema cadastral e registral do Brasil, sugere-se observar como estas estruturas se constituíram, essa atividade requer o conhecimento de um conjunto de fatos históricos, atos jurídicos e conceitos norteadores.

1. ORIGEM DAS TERRAS PORTUGUESAS /BRASILEIRAS

A história oficial registra que de acordo com a bula Inter Coetera do papa Alexandre VI, por ele assinada, em 1493, a pedido dos também espanhóis, reis Fernando e Isabel, a posse das terras localizadas a partir de uma linha demarcada a 100 léguas de Cabo Verde, deveriam pertencer à Espanha.

Não se conformando com essa linha demarcatória, Portugal reagiu pedindo ao novo papa Julio II, que revogasse a decisão de seu antecessor, no que foi atendido no ano de 1506, mantendo os ditames do Tratado de Tordesilhas, denominado “Capitulación de La Partición del Mar Oceano”, que assinado fora em 7 de junho de 1494, na pequena cidade espanhola com o mesmo nome.

Ora naquela época, pedido como esse era costumeiro, pois entendiam os reis que a Deus, criador de todas as coisas, pertenciam as terras, e assim, caberia tão somente à Igreja Católica, dele representante, partilhar a sua criação. Eis o texto do documento mais importante da história dos séculos XIV e XV, referente às descobertas e partilha de novas terras, pelos navegantes europeus.

As suas altezas reais e aos ditos procuradores , que em seu nome e por verdade dos ditos seus poderes outorgaram e consentiram que se faça e assinale pelo dito Mar Oceano uma faixa ou linha reta de pólo a pólo, convém saber, do pólo ártico ao pólo antártico que é de Norte a Sul, a qual faixa ou linha se há de dar e dê reta, como dito foi, a trezentas e setenta léguas das Ilhas de Cabo Verde, pela parte do poente, por graus ou outra maneira, como melhor e pronto se passa fazer, de maneira que não sejam mais e que tudo o que até aqui se tem dito e descoberto e de aqui adiante se achar e descobrir pelo dito senhor rei de Portugal (...) tanto ilhas como terra firme, desde a dita faixa e linha, dada de forma como foi dita (...). (TRATADO DE TORDESILHAS, 1950, pág. 250)

Com o novo tratado, a Portugal caberia as terras “descobertas e por descobrir”, situadas antes da linha que demarcava com um novo tratado, ou seja, a 370 léguas (1.770 km) a oeste de Açores e Cabo Verde e, a Espanha, aquelas que localizassem além da citada linha.

De acordo com o historiador português Romero de Magalhães (1998), o Tratado de Tordesilhas, na verdade, garantiu aos portugueses o que eles mais queriam naquela época, qual seja, uma navegação segura e tranquila pela costa africana, rumo ao novo caminho para as Índias, passando pelo sul da África, o que foi concretizado por Vasco da Gama.

2. SISTEMA REGISTRAL - ORIGEM E EVOLUÇÃO

Destinados, tão somente, para fins estatísticos, tornou-se obrigatório o Registro Geral de Imóveis, no ano de 1864, por força da Lei nº 1.237, regulamentada pelo Decreto nº 3.453/1865.

A importância do registro de imóveis sobre os aspectos sociais, econômicos e jurídicos e sobretudo para os fins de sua publicidade, remontam de muitos anos e muitos são os autores que fazem referência ao Direito hebreu, grego e egípcio, para ali encontrar-se suas origens históricas.

A propósito, a Bíblia Sagrada, já nos tempos de Nabucodonossor, apontava formalidades para a compra e venda imóvel. Assim Javé ordena a Jeremias:

Assim diz o SENHOR dos Exércitos, o Deus de Israel: Toma esta escritura, esta escritura da compra, tanto a selada como a aberta, e mete-as num vaso de barro, para que se possam conservar por muitos dias; porque assim diz o SENHOR dos Exércitos, o Deus de Israel: Ainda se comprarão casas, campos e vinhas nesta terra. (BÍBLIA, 1993, Jeremias, cap. 32: 14-15)

A demarcação da propriedade privada, ou sejam os pontos de referências; marcos (Landmarks) tem sua origem bíblica, no livro de Provérbios, capítulo 22, versículo 28, que assim reza: “Não removas os marcos antigos que puseram teus pais”. Extraída do mesmo livro bíblico, há outra citação judaica que diz: “ Não remova os marcos (Landmarks) vizinhos, eles têm sido usados desde os tempos antigos, para definir as heranças.”

Estes versículos chamam a atenção, não só para publicidade do ato negocial, como também para os limites de terras que foram marcados por meio das colunas de pedra, prática utilizada pelos nossos antepassados, presente na memória de todo aquele que vive, ou viveu no meio rural.

Volvendo à publicidade registral, valendo-se uma vez mais de um livro bíblico, o de Rute, merece trazer à colação o que se vê em seu capítulo IV, versículos 1 a 4:

Boaz subiu à porta da cidade e assentou-se ali. Eis que o resgatador de que Boaz havia falado ia passando; então, lhe disse: Ó fulano, chega-te para aqui e assenta-te; ele se virou e se assentou. Então, Boaz tomou dez homens dos anciãos da cidade e disse: Assentai-vos aqui. E assentaram-se. Disse ao resgatador: Aquela parte da terra que foi de Elimeleque, nosso irmão, Noemi, que tornou da terra dos moabitas, a tem para venda. Resolvi, pois, informar-te disso e dizer-te: compra-a na presença destes que estão sentados aqui e na de meu povo; se queres resgatá-la, resgata-a; se não, declara-mo para que eu o saiba, pois outro não há senão tu que a resgate, e eu, depois de ti. Respondeu ele: Eu a resgatarei. (BÍBLIA, 1993, Rute, cap. 4: 1-4)

Quanto ao sistema registral, ultrapassadas sua origem, via fontes históricas, extraídas do livro sagrado para os cristãos, a bíblica e transportando-nos para o novo mundo, tomando como marco o descobrimento das terras brasileiras, verifica-se que ao longo de 300 anos, contados do ano 1500, quanto à regularização fundiária, Portugal, seu descobridor, assim considerado em razão do citado Tratado de Tordesilhas, nada fez para sua colônia ocidental.

Certo é de conhecimento comum que, entre os séculos XVI e XIX, não se têm notícia oficial do controle das terras brasileiras, sabendo-se tão somente que tudo girava em torno das Cartas e/ou Concessões de Sesmarias, para as quais não havia critérios objetivos destinados a identificar e discriminar perfeitamente os imóveis.

Volvendo-nos às discussões dos parlamentares de outrora, tendo sido aceita e apoiada a proposta de emenda aditiva apresentada pelo Deputado Pedroso, restou figurando na Lei Orçamentária de 1843, com eficácia limitada o ulterior decreto que estabelecesse e definisse os lugares que seriam instalados os registros, pelo modo como o governo estabelecesse em regulamento.

Do exposto, não se pode negar que, se para a abertura da matrícula, o registrador brasileiro fundamentasse num sólido e eficiente cadastro, a exemplo do que se passa na Holanda, Austrália, Alemanha e/ou em outros Países europeus, formados por pequenas áreas geográficas, certamente poder-se-ia ter registros e cadastros autênticos.

Porém, aqui a realidade é bem diferente: como a matrícula surgiu em primeiro lugar, ela é que deverá estar pronta a complementar a elaboração do futuro cadastro. Lamentavelmente isso não é possível pois inexistente em nosso país uma lei federal que possa ampará-

lo, por isso mesmo que a aquisição da propriedade imobiliária no país, por ato *inter vivos*, seja constitutiva a partir do registro do respectivo título no Serviço Registral (artigos 1.227 e 1.245 do Código Civil), em muitos casos não há assimetria entre esse e aquele.

A exemplo do que se passa no sistema publicista praticado na Alemanha, onde são constitutivos os registros, no Brasil essa possibilidade há tão somente quanto ao registro dos atos *causa mortis*, pelos quais a transmissão da propriedade aos herdeiros se constitui quando com a abertura tem sucesso, sendo seu registro fins meramente declarativos. Outros exemplos de registros declarativos no Brasil são os atos previstos no artigo 178 da Lei 6.015/73 e alguns outros, elencados no artigo 167 do mesmo diploma legal.

Muitas das discrepâncias com as quais nos deparamos podem ser sintetizadas nos ensinamentos de Ives Gandra Martins Filho, o qual, em preleção contida na parte introdutória da Lei Complementar n. 95, de 26-2-1998, comenta:

(..) A principal dificuldade encontrada no mapeamento de nosso ordenamento jurídico, no âmbito federal, tem sido o da identificação precisa dos diplomas legais que efetivamente estão em vigor. Isso porque a fórmula tradicional de terminar o texto das leis com disposição genérica, “revogam-se as disposições em contrario”, sem que tenha havido um levantamento específico das normas afetadas pela nova lei, dá azo as controvérsias sobre o que, efetivamente, foi mantido e o que foi revogado. (MARTINS FILHO, 1998)

Dessa forma, todo o histórico de ocupação das terras brasileiras e desenvolvimento fundiário tornam o tema em evidencia de extrema relevância, à medida que é matéria que se desenvolve desde a época colonial e que passados séculos ainda trazem divergências e necessidades de perfectibilização e efetividade.

3. REGISTRO IMOBILIARIO BRASILEIRO E CADASTRO

A constituição e transmissão de Direitos reais relativos aos bens imóveis no Brasil, semelhante ao Chile e Alemanha é constitutiva, somente se dá através do Registro Imobiliário. Já em Portugal, Espanha e em grande parte dos países europeus e latino-americanos, sua eficácia publicitária é meramente declarativa.

A jurista portuguesa, Isabel Pereira Mendes, (2003, p, 23), classifica como sendo os mais importantes e tradicionais, os seguintes sistemas registrais:

I - Privatista (Francês) = O Direito real se constitui, somente pelo contrato. A publicidade, só existe para oponibilidade a terceiros. É também chamado de sistema de transcrição. Sua aplicação se dá na França; Bélgica, Itália e Luxemburgo.

II- Publicista (Alemão) = Imprescindível a publicidade para Constituição de Direito Real. Também chamado de Sistema da entabulação pois o ato assume caráter de negócio jurídico abstrato, em razão de prévio acordo mútuo entre os contratantes, ou seja desvincula-se o negócio da causa, causa essa independente do título que lhe dá origem. Ex. VC; permuta; doação etc.

III- Sistema Torrens (Australiano) - Facultativo no Brasil- art. 277 da LRP, criado em 1890.

De acordo com o sistema Registral na Alemanha, há um exame prévio do título que serve de instrumento de transmissão, ou seja, transferência da coisa perante Juízes do Registro de Imóveis. Essa medida exige cadastro rigoroso de todo imóvel, ao reverso do Brasil onde a matrícula surgiu primeiro, pois até hoje inexistente uma lei nacional de cadastro e a que está em vigor, destina-se a fins tributários. Já na Austrália, segundo João Afonso Borges (1960) aponta que

Antes dessa legislação, havia na Austrália, uma distinção bem nítida entre direitos de propriedade adquiridos sobre terras públicas e direitos sobre terras privadas; os primeiros, os primeiros absolutos e perfeitamente assegurados; os segundos muito expostos às reivindicações e mal tutelados. (BORGES, 1960)

Remata o festejado jurista brasileiro, asseverando que o Sistema Torrens propôs-se então dirimir esse estado de coisas, fazendo da matrícula no registro fundiário uma prova segura do direito de propriedade.

Outro brasileiro de renome internacional, Dr. Sergio Jacomino, colega exemplar, grande estudioso desse tema, em setembro de 2011, coordenou um workshop no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), disponível no endereço eletrônico <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/57689>, onde o tema central foi saber se o registro torrens seria a ferramenta ideal para a regularização fundiária da Amazônia Legal, que prefiro chamar de brasileira. Ao final, conclui-se ser inaplicável naquela região e para o mesmo fim, ocorrido na Austrália dos anos 1860.

Exemplo oportuno é o Sistema eclético-Constitutivo (Brasileiro), no Brasil o registro é obrigatório, exige publicidade e constituição do Direito real, através do Sistema de Registro de Imóveis. Conjuga os dois outros, com o título causal e sua publicidade, exceto em aquisições por sucessão *causa mortis*, na qual a herança se transmite desde logo aos herdeiros (art. 1.784, Código Civil)

Nos casos, *inter vivos*, a constituição do Direito real se efetiva somente pelo Registro de Imóveis (art. 1.245, Código Civil). É de se destacar que no sistema brasileiro esse registro obrigatório tem efeito *juris tantum*, ou seja eficácia meramente relativa, pois mesmo

tendo como princípio a fé pública. É possível existir algum erro no registro. Isso não ocorre no sistema registral da Alemanha onde o efeito do ato registral é *juris et de juris*, ou seja, para o ato de registro praticado naquele País há uma absoluta presunção de verdade.

Neste diapasão, o registro imobiliário brasileiro teve sua origem na primitiva lei hipotecária 317/43 e Decreto 482/46, bem como na Lei 1.237/64 e seu Decreto regulamentador de número 3.453/1863, que introduzidos no ordenamento jurídico pátrio sob a influência da Igreja católica resultou na promulgação da Lei nº 601/1850 e do Regulamento nº 1.318/1854, conhecidos como “Registro do Vigário”, pois eram controlados pelos párocos a época.

Reportando um pouco sobre o período imperial no Brasil, sabe-se que por força da Resolução de Consulta da Mesa do Desembargo do Paço n. 76, com a rubrica de S. A. Real o Príncipe Regente, assinada por José Bonifácio de Andrade e Silva, em 17 de julho de 1822, foram suspensas todas as concessões de Sesmarias até a convocação da Assembléia Geral Constituinte, ocorrida em 1824.

Todavia, sabe-se que, ela, uma vez dissolvida pelo Imperador, em ato contínuo, por ele foi outorgada a primeira Constituição do Brasil, garantindo o direito de propriedade, sem distinguir posse da propriedade, ou ato que revalidasse a Resolução supra. Conclui-se que a partir de 1824, até a vigência da Lei 601/1850, denominada Lei das Terras, o Brasil viveu um período de vacância da lei (*vacatio legis*), momento em que, mesmo ilegalmente, as cartas de sesmarias continuaram a ser expedidas.

Até a criação do Código Civil Brasileiro, quando então surgiu o registro geral de imóveis, **posse e propriedade**, institutos estranhos à sistemática lusitana, eram tituladas sem qualquer distinção perante o Império e/ou República.

Não é caso de se continuar aqui a descrição da trajetória histórica do aperfeiçoamento do sistema registral do País, basta consignar que, desde o século XIX, conjuntamente com outros Países, na vanguarda de um movimento que se irradiaria por todo o mundo, o Brasil criou o seu sistema de publicidade hipotecária, nos termos das citadas leis e respectivos decretos regulamentadores, tendo como objetivo concretizar a transmissão da propriedade privada com efeito constitutivo, diferenciando-a da pública, substituindo a tradição pela transcrição.

Verifica-se que na primeira Constituição do Brasil, por ordem do imperador, D. Pedro I, dentre os Direitos e garantias inseridos a propriedade foi garantida em toda sua plenitude (art. 179). No entanto sua Alteza Real deixou de regular no texto constitucional a questão das terras públicas devolutas, bem como as posses e/ou suas ocupações, já que suspensas estavam as concessões de sesmarias, desde 1822, conforme adiante se vê. Surgiu daí a **privatização das terras rurais**, já que até então, nenhum registro se tem sobre legislação, discriminando essas últimas, das áreas urbanas.

Com terras devolutas, públicas e privadas ainda não definidas em sua totalidade no território nacional, Marechal, Humberto Castelo Branco, presidente do Brasil deu o primeiro passo no sentido de implantar a reforma agrária em nosso País, cujo projeto preparado pelo Presidente João Goulart, tendo em vista o golpe militar que se instalou no País. Cumpriu sua promessa com a promulgação da Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra), um instrumento que mesmo com mais conotação política que jurídica, porque a governabilidade do País naquele momento assim exigia.

A partir deste Estatuto, até a promulgação da vigente Constituição da República, várias normas passaram a disciplinar a aquisição e uso do imóvel rural. Com isso, a propriedade imobiliária sofreu uma profunda evolução, qual seja, o direito absoluto sobre a terra cedeu lugar a um direito relativo, voltado a sua função social, que nada mais é senão a preservação do meio ambiente e aproveitamento racional e adequado da terra, hodiernamente regulamentando, assim, pela Lei 8.629/93 o art. 184 da CF/88, dispositivo constitucional da reforma agrária.

Fazendo nossas a sábias palavras do Professor e registrador Gaúcho, João Pedro Lamana Paiva, o tema em evidência consagra um grande avanço de nossa sociedade; todavia, espera-se que a União, através do INCRA esteja devidamente estruturada para alcançar o propósito da lei e que os Registradores estejam adequadamente instruídos sobre sua correta aplicação.

Acredita-se também que fatores políticos, os quais diretamente afetam o controle, a implantação e a modernização dos sistemas referentes aos bens imóveis, não sejam obstáculos para a aplicação efetiva da avançada lei do georreferenciamento.

Por derradeiro, recomenda-se que todos os agentes envolvidos na formalização de atos concernentes a imóveis rurais (Magistrados, Escrivães Judiciais, Advogados e Engenheiros credenciados pelo INCRA, Tabeliães de Notas e Registradores) tenham pleno conhecimento da aplicação da lei nº 10.267/01 e de seu decreto regulamentador, com o intuito de facilitar as relações entre todos relacionados ao georreferenciamento, que não é assunto singelo de tratar, enfocando principalmente a atenção dispensada aos títulos judiciais previstos, que envolvam imóveis rurais, previstos no Decreto 5.570/2005, regulamentador da Lei 10.267/01.

4. SEGURANÇA JURÍDICA DO SISTEMA REGISTRAL BRASILEIRO

O atual sistema de registro de imóveis é meramente descritivo, por isso é que se confere a presunção relativa (*juris tantum*) de verdade ao ato registral, o qual, até prova em contrário, atribui eficácia jurídica e validade perante terceiros (art. 252 da Lei 6.015/73 e art. 1.245 e ss. do Código Civil).

A presunção absoluta (*iure et de iure*) também poderá ocorrer, se o interessado valer-se do Registro Torrens, introduzido no Brasil em 1890, por influência do grande jurista Rui Barbosa, através do Dec. N 451-B, ainda em vigor por força do art. 277 e seguintes da Lei 6.015/73.

Trata-se de uma modalidade facultativa de registro, através de processo expurgativo, tornando-o direito de propriedade incontestável a quem o fizer, na certeza que nenhuma ação poderá atingi-lo, salvo a rescisória, matrícula fraudulenta, retificação no caso de erro e anulação do título anterior.

No Brasil, poucos são os registros torrens que se tem notícia. Isso se justifica pelo alto custo, bem como pela morosidade na tramitação do procedimento, que é constituído de duas fases, uma administrativa e outra judicial.

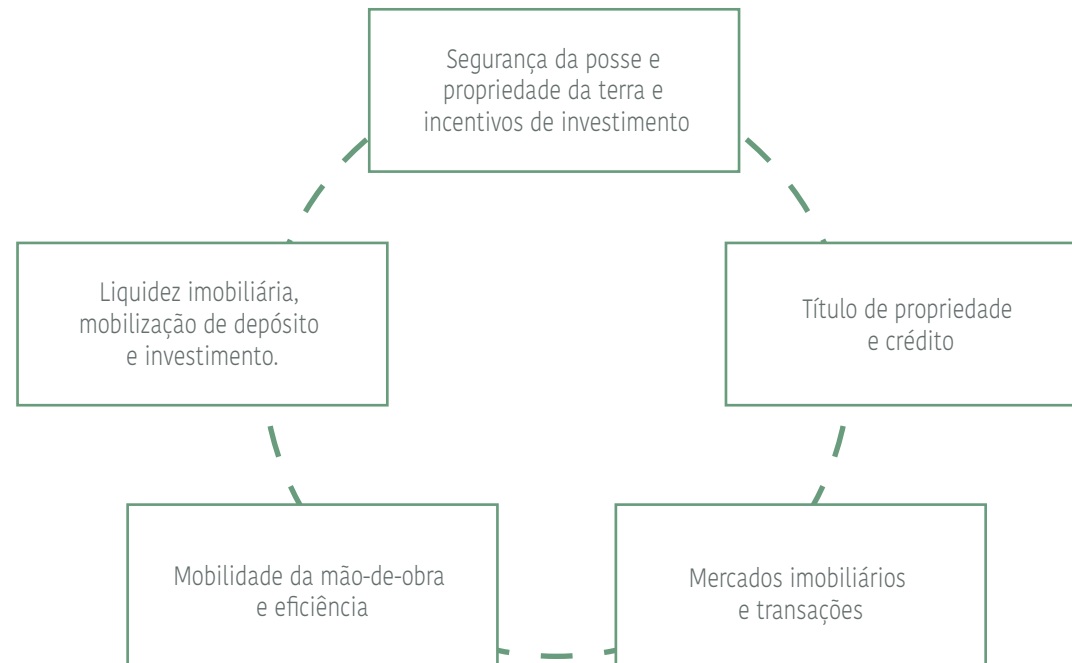
Além dos fatores acima, seu insucesso ocorreu porque entre o ano de 1890, data de sua criação, e 1916, ano da incorporação do Registro de Imóveis no Código Civil, decorreu um período que, nas condições contemporâneas, deve ter havido como insuficiente para que o primeiro se tornasse plenamente conhecido e viesse a suplantar o segundo.

Registra-se que na vigência do citado Código Civil, o sistema registral não deixou de se desenvolver, provendo garantia jurídica a um número expressivo de pequenos e médios proprietários, acompanhando o fenômeno de concentração urbana do País ocorrida a partir da década de 50, acentuando o caráter social de sua atividade.

Vários são os autores que tratam do Registro de Imóveis e desenvolvimento econômico e social. Todavia é no direito comparado, que buscamos subsidio para concluir que, a contribuição dos sistemas registrais de segurança jurídica é decisiva ao crescimento econômico.

Na lição do renomado Jurista espanhol Fernando González (2002), quanto mais eficientemente um sistema de registro de imóveis desempenhar suas atividades, em maior medida poderá contribuir para o crescimento econômico. Em seu trabalho, primeiramente, González aproxima teoricamente as razões pelas quais um sistema registral de segurança jurídica preventiva é essencial ao crescimento econômico. Em segundo lugar alude às razões pelas quais os registros de direitos são superiores aos registros administrativos de documentos. Em terceiro lugar, faz referência aos limites dos efeitos públicos dos documentos que contêm atos e contratos privados com relação ao registro, caso se deseje manter um sistema registral de direitos. Em quarto lugar, faz referência ao caso espanhol e à recente e profunda reforma da qual foi objeto.

Prosseguindo, o renomado Fernando González (2002) desenvolve seus ensinamentos baseados na interação bem testada entre propriedade imobiliária segura e produtividade agrária, acrescentando à teoria a importância da informação positiva em relação aos custos de transação. Para traçar a relação entre registro imobiliário, desenvolvimento financeiro e crescimento econômico, une a construção teórica:



Remata, aduzindo que toda economia de mercado tem um sistema formal de registro de domínio e de bens imobiliários e um bom cadastro. O sistema visa à segurança jurídica do proprietário, propicia garantias para os investimentos e sustenta outros direitos - públicos e privados sobre a propriedade imobiliária. Um sistema de registros de direitos imobiliários e de cadastro, que serve à avaliação imobiliária. Utilização da terra e outros dados relacionados com gerenciamento fundiário é uma ferramenta crítica para que uma economia de mercado possa funcionar apropriadamente.

Considerando que o objetivo desta pretensa obra é tratar do Cadastro de Terras no Brasil e reconhecendo sua divisão em rural e urbana, conforme adiante se vê, limitar-se-á este artigo a cuidar das terras rurais do Brasil.

5. CONCEITOS DE IMÓVEL RURAL CONFORME LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O Código Civil, se limita a dispor em seu artigo 79 que: *“São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente”*. Porém, o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), artigo 4º assim dispõe: *“I - “Imóvel Rural”, o prédio rústico, de área contínua*

qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”.

Atenção para o fato de que o imóvel rural, no caso, se define pela formação de unidade de exploração econômica agropastoril, independentemente de sua localização e inclusive pode ser formada por mais de uma propriedade, fato que merece atenção neste estudo.

A legislação administrativa do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), trata o conceito de imóvel rural como unidade econômica agropastoril, nos moldes do Estatuto da Terra.

Ademais, para fins tributários, a Receita Federal do Brasil considera como imóvel rural duas ou mais parcelas de terras rurais, desde que localizadas fora do perímetro urbano do Município, vide artigo 1 e seguintes da Lei no 9.393/96, que dispõe sobre o ITR- Imposto Territorial Rural:

Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.

§ 1º O ITR incide inclusive sobre o imóvel declarado de interesse social para fins de reforma agrária, enquanto não transferida a propriedade, exceto se houver imissão prévia na posse.

§ 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se imóvel rural a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município.

§ 3º 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.

Por sua vez, a Lei 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) se limita a tratar do registro dos direitos reais imobiliários, seguindo a definição do Código Civil, Art. 1245 e 1247:

Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis.

§ 1o Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.

§ 2o Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel.

Art. 1.246. O registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo.

Art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule.

Parágrafo único. Cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente.

Para fins de registros públicos a unidade imobiliária corresponde à matrícula, isto é, a propriedade juridicamente constituída. A controvérsia a ser solucionada através do georreferenciamento surge justamente conforme explica o Dr. Ridalvo Machado de Arruda, em seu artigo: conceitos de imóvel rural: aplicação na certificação do INCRA expedida no memorial descritivo georreferenciado (extraído da Biblioteca do IRIB):

No Registro de Imóveis, o imóvel será rural, independentemente de sua localização, se constar da matrícula o código que o Incra lhe atribuir, ou melhor, se houver referência ao Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR –, considerando-se a unidade imobiliária o prédio rústico descrito na sua respectiva matrícula, em observância ao princípio da unitariedade da matrícula, ou seja, cada imóvel terá sua própria matrícula e cada uma representará um único imóvel, conforme artigo 176, § 1o, inciso I, da Lei no 6.015/73.

Diferentemente do sistema de cadastro do Incra, no Registro de Imóvel a área descrita na matrícula representará sempre uma unidade imobiliária. No cadastro do Incra, o imóvel rural poderá ser constituído por várias matrículas, por parcelas de matrículas (nas frações ideais em que a posse é localizada) e até mesmo por áreas de posse. No Registro de Imóveis, não é assim [...]. (ARRUDA, 2011)

Notório é que o governo federal desconhece onde estão todas as terras públicas e aquelas que pertencem aos particulares, e isso uma razão muito simples, o INCRA, órgão responsável por seu cadastramento, confessa que não dispõe de um banco de dados confiável.

Por conhecimento próprio, muitas são as propriedades expropriadas pela União, onde foram localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas e decorridos muitos anos sua destinação prevista no artigo 243 da Constituição Federal, ainda não foi cumprida. Por isso, em vez de comprar terras de particulares destinadas a projetos de assentamentos, bastaria ao governo localizar as que poderiam estar sob seu controle, certamente com enorme economia para o País.

Ressalta-se que muitas dessas terras continuam com as mesmas ou pessoas por ela indicadas explorando talvez o mesmo ramo de cultivo e comercialização ilegal. Para agravar esse estado de coisas, pergunta-se por que a União não as conhece, quantas são as áreas demarcadas como sendo de reserva indígenas e ainda ocupadas por não índios que as exploram e a comercializam ao arrepio do parágrafo 4º do artigo 231 de nossa Carta magna.

O Brasil não conhece o Brasil, daí a máxima sobre a existência de dois Brasis: o Brasil legal e ou outro, real. Cá estamos nesse último, onde o Estado demora muito a chegar e sem receio de errar, simplesmente por falta de vontade política.

Portanto, mesmo reconhecendo o esforço e a forma profissional com que a União, representada pelo INCRA vem tratando o tema referente ao Registro de Imóveis, destacam, grande parte dos registradores, que a interconexão Cartório x instituições públicas federais, estaduais, municipais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro, merecem reparos.

Neste contexto, atento às divergências de conceito e finalidade, a legislação do georreferenciamento busca uma interconexão entre cadastro e matrícula, visando aliar a situação física à jurídica, tornando mais confiável e seguro o sistema registral.

6. GEORREFERENCIAMENTO

Informação segura é ativo fundamental em todo sistema, seja ele econômico, jurídico ou de educação, onde em suma a partir dos serviços dos registros de imóveis, há possibilidade de ter o elemento processado, produzido e conservado pelo sistema notarial na forma com que se exige a lei. Essas informações podem ser organizadas por mecanismos que tratem dos elementos conforme a ordem de importância diante da legislação e seus princípios.

Neste contexto desde 22/10/2008 por determinação do Poder executivo, (decreto s/n), foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial (GT-i), objetivando dentre outras coisas, revisar a legislação atual, bem como elaborar propostas para o aperfeiçoamento e modernização dos serviços notariais e de registro.

Mas somente no ano seguinte a lei que dispunha sobre registros públicos (Lei 6.015, de 31/12/1973) foi modernizada, a alteração foi feita através da [Lei 11.977, de 07/07/2009](#) que em seu capítulo II referente ao registro eletrônico e custa de emolumentos determina:

Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, observados os prazos e condições previstas em regulamento, **instituirão sistema de registro eletrônico.**

Art. 38. Os **documentos eletrônicos apresentados aos serviços de registros públicos ou por eles expedidos deverão atender aos requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP e à arquitetura e-PING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico)**, conforme regulamento.

Parágrafo único. Os serviços de registros públicos disponibilizarão serviços de recepção de títulos e de fornecimento de informações e certidões em meio eletrônico.

Art. 39. Os atos registrais praticados a partir da vigência da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, **serão inseridos no sistema de registro eletrônico, no prazo de até 5 (cinco) anos a contar da publicação desta Lei.** (Vide Decreto nº 8.270, de 2014)

Parágrafo único. Os atos praticados e os documentos arquivados anteriormente à vigência da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, deverão ser inseridos no sistema eletrônico.

Art. 40. Serão definidos em regulamento os requisitos quanto a cópias de segurança de documentos e de livros escriturados de forma eletrônica.

Adiante no dia 27/08/2009 o Grupo de Trabalho Interministerial supracitado, reuniu-se com o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), onde destacaram a importância do acervo de banco de dados dos cartórios, além de expressar a necessidade de prover acessibilidade às ditas bases de dados de uma maneira em que as pesquisas possam ser qualificadas, e que estas garantam a inviolabilidade de dados pessoais e patrimoniais quando necessário.

Assim, por iniciativa da Receita Federal do Brasil, nos dias 7 a 9 de outubro do ano 2013 foi realizado em Brasília-DF o 1º. Seminário Nacional, denominado Rede de Gestão Integrada de Informações Territoriais, propondo armazenar as informações que se constituirão no inventário oficial e sistemático do território nacional, a ser desenvolvido com tecnologia de banco de dados apropriada para Sistemas de Informações Geográficas (SIG), culminando assim com a criação de um cadastro técnico nacional, pelo qual cada imóvel urbano ou rural, identificado por uma chave alfanumérica, terá sua localização física perfeitamente definida com as coordenadas do polígono.

Destaca-se que a criação desse tão esperado cadastro, sendo ele ainda regulamentado pelo Decreto nº 8.764/16, muito contribuirá para que o Brasil real seja também um Brasil legal. O SINTER será administrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e terá a gestão compartilhada com os registradores e órgãos federais, por meio dos Sistemas de Registros Eletrônicos dos cartórios de registro de imóveis o SINTER que constituirá informações relacionadas à titularidade dos bens imobiliários em uma rede integrada que garantirá comunicação mais eficiente.

Alinhado à concepção de união entre população e o poder público, a fim de garantir a oportunidade de cooperação, é essencial que se tenha o compartilhamento de informações, este por sua vez é garantido pelo princípio do direito à informação, do qual o Serviço de Registro de Imóveis como importante estrutura do judiciário, pode apresentar-se como ponte para concretizar o princípio da cooperação e da informação.

A descentralização para os estados e municípios é a melhor alternativa para uma regularização fundiária eficiente, uma vez que para ter sucesso na elaboração e implantação de projetos há necessidade de primeiro conhecer seu território em sua totalidade, com suas características e detalhamentos.

Atendendo ao Provimento nº 47/2015-CNJ foi lançado pela Ministra Corregedora do Conselho Nacional de Justiça, Nancy Andrighi no dia 9 de agosto do ano de 2016, o Portal de Registro eletrônico (site: www.registradores.org.br), objetivando interconectar todos os Registradores do Brasil, através do registro eletrônico.

Razão maior para que se cumpra esse pretendido fim encontra-se guardada na estrutura do sistema registral brasileiro que e já se encontra desenvolvida eletronicamente nos termos do mencionado Provimento 47/2015, editado pelo Conselho Nacional de Justiça, podendo imediatamente, se alimentado pelos distintos institutos e órgãos ambientais, dar cumprimento ao que se propõe a Lei 10.650/03, a qual por motivos inexplicáveis, permanece inaplicada há mais de 15 anos.

Assim procedendo, por razões óbvias, reduzido seriam os custos, objetivando disponibilizar às populações as informações cadastrais/ambientais contidas nos bancos de dados dos institutos e órgãos governamentais, o fazendo através do Registro de Imóveis, obedecendo-se assim aos princípios da transparência, da publicidade e da concentração nas respectivas matrículas dos imóveis referente aos atos por eles praticados.

Se faz necessário também compreender a organização jurídica e despertar a consciência da população para a relevância dos serviços dentro das organizações sociais e econômicas no Brasil, além de combater a desinformação com relação ao status atual destes serviços, que por vezes são tratados como mera burocracia. Nesse contexto a informação à população se torna objeto indispensável para a cooperação entre esta e o poder público.

Deste jeito, o georreferenciamento pode ser utilizado para facilitar essa comunicação e informação, uma vez que é obrigatório em qualquer situação de transferência de “imóvel rural” no Brasil (Lei 6.015/73, art. 176, § 4º) e consiste na descrição do imóvel rural em suas características, limites e confrontações, realizando o levantamento das coordenadas dos vértices definidores dos imóveis rurais, georreferenciados ao sistema geodésico brasileiro, com precisão posicional fixada pelo INCRA. Sistemas semelhantes têm sido utilizados em outros países.

Muitos países, incluindo o El Salvador, Peru, Camboja e o Vietnã, implementaram programas de escrituração em grande escala, enquanto outros, como a Albânia os estão iniciando. Todos os programas têm promovido mudanças na ordem jurídica nacional, criado um aparelho institucional centralizado e investido pesadamente em dados, mapeamento e cadastros. Como resultado, milhões de residentes de assentamentos informais urbanos têm recebido escrituras individuais. (FERNANDES, 2011, pg. 29)

Até a promulgação da Lei 10.267/01 (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR), a identificação do imóvel rural era feita, em sua maioria, de forma deficiente, sem nenhuma exigência de coordenadas geográficas que possibilitassem sua localização no solo.

Com a nova lei surgiu a obrigatoriedade do georreferenciamento de imóveis rurais que ingressou no ordenamento jurídico com a Lei acima referida, inserindo no artigo 176 os parágrafos 3º e 4º e no artigo 225 o parágrafo 3º, todos da Lei dos Registros Públicos (Lei 6.015/73).

Verifica-se, pois, que as demais normas jurídicas pertinentes as matérias, tão somente, disciplinam a aplicabilidade da vigente Lei 6.015/73, único diploma legal impositivo para o georreferenciamento dos imóveis rurais, cujo objetivo é incorporar a base gráfica do cadastro (situação física do imóvel) à situação jurídica do mesmo (registro).

A descrição georreferenciada, que veio para sanar os vícios contidos nas imprecisas descrições imobiliárias, deve ser a única existente no fôlio registral, e como já sugeria há 30 anos o emérito jurista Afrânio de Carvalho, para melhor visualização e conhecimento de terceiros, a nova matrícula, que será aberta com encerramento da anterior, conterá um mapa do respectivo imóvel.

Esse procedimento será fundamental para o fortalecimento dos direitos reais em nosso país, haja vista que acolhe necessidades sociais, proporcionando transparência e segurança para a livre circulação de bens e riquezas, bem como, crédito lastreado em garantias seguras, de rápido processo de regularização fundiária, para os quais um cadastro imobiliário e um registro de imóveis seguros são indispensáveis.

Observando as escrituras de venda e compra lavradas pelos tabeliães de notas de todo o País, nos séculos passados, é fácil constatar que a descrição dos imóveis limitava-se a mencionar nomes dos confrontantes, acidentes físicos e geográficos ou características próprias do imóvel registrado. Era comum o imóvel ter como referência uma frondosa árvore; uma grande pedra preta e, até mesmo, a divisa do imóvel tendo como marco inicial a nascente de um pequeno riacho.

Atualmente, a localização, os limites e confrontações dos imóveis rurais são obtidos por meio de memorial descritivo, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis georreferenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro.

Desta forma, os trabalhos técnicos realizados pelo profissional cadastrado pelo INCRA, acrescidos do assentimento dos confrontantes, permitirão a especialização adequada dos imóveis em referência.

Em razão da averbação da descrição georreferenciada, certamente serão desfeitas as dúvidas e as incertezas quanto à real identificação dos imóveis rurais. Acrescente-se que a certificação da inexistência de sobreposição da poligonal é o elemento que, somado à responsabilidade técnica dos profissionais habilitados a subscreverem as plantas e memoriais, assegurarão total precisão ao procedimento.

Das citações contidas na pertinente legislação, devemos entender que o georreferenciamento é obrigatório, para a propriedade rural imobiliária que estiver descrita e caracterizada em uma matrícula, no momento em que ela for alienada, desmembrada e/ou lembrada, uma vez atendido dos ditames do Decreto nº 4.449/02, com as alterações nele introduzidas pelos sucessivos Decretos 5.570/05.

7. CADASTRO E REGISTRO

As interpretações sobre cadastro e registro não são iguais para todo o globo, pois diante das variadas evoluções históricas de cada país, somadas aos diferentes objetivos dos governantes de tais países, formam-se diversificadas configurações do sistema registral. Porém, as duas concepções primordiais são semelhantes na maioria desses.

Neste enquadramento, a primeira concepção prevê a apresentação formal da terra, que através do cadastro de escrituras ou outros documentos que comprovem o domínio, delimita e cataloga aquele espaço, além de também serem utilizados como estimulador do investimento privado, facilitando o acesso ao crédito e mercados. O outro enquadramento consolida a segurança jurídica, que ao ser organizada através de um conjunto de exigências espaciais e sociais, proporcionam ao seu detentor o real direito à propriedade.

Finalidades da distinção entre cadastro e registro pretende incorporar a base gráfica do cadastro ao registro, mantendo cada uma de suas finalidades específicas, além de o cadastro proporcionar ao registro substância física, e o registro ao cadastro, substância jurídica, numa verdadeira interconexão.

Porém, sabe-se que os órgãos governamentais, responsáveis pela Governança da Terra e gestão ambiental, não estão interconectados, quer seja no âmbito federal, estadual ou municipal e nem mesmo com os demais órgãos, os quais, em muitos casos, em face da excessiva e confusa legislação desenvolvem idênticas, porém isoladas atividades.

Dentre as normas específicas, disciplinando a matéria, destaca-se a Lei 6.938/81, criadora do SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente - que por força de seu artigo 6º tem por objetivo integrar os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pelo cadastramento, proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Com o mesmo objetivo, foi promulgada a Lei 10.650/03, facultando ao público acessar o banco de dados contendo informações ambientais existentes em todos os órgãos e entidades integrantes do SISNAMA, assim reza seu art. 2º.

Os órgãos e entidades da Administração Pública, direta, indireta e fundacional, integrantes do SISNAMA, ficam obrigados a permitir o acesso público aos documentos, expedientes e processos administrativos que tratem de matéria ambiental e a fornecer todas as informações ambientais que estejam sob sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico.

Assim como propõe o SINTER - Sistema Integrado Territorial, instituído pelo novo Decreto 8.764/16, acredita-se que Lei 10.650/03 veio com o propósito centralizar em um só banco de dados as informações relativas ao meio ambiente brasileiro. Todavia, conforme acontece com muitas normas jurídicas no Brasil com o SISNAMA o objetivo da lei permanece inaplicado. Se aplicação tivesse, somando-se ao SINTER, criar-se-ia um perfeito cadastro multifinalitário, integrado Sistema Registral Brasileiro.

No exercício de seu mister, por força da Lei 11.441/07 e outras que lhe sucederam, o oficial do registro imobiliário brasileiro passou a atuar, em procedimentos antes privativo do Poder Judiciário, como exemplos a lavratura de escrituras de inventários, partilhas, divórcio e ou separação amigável e na usucapião. Hoje, facultativamente migrado para os serviços notariais, em casos especiais onde houver consenso entre os contratantes, quando maiores e capazes, oportunizando assim aos interessados optarem pelo procedimento extrajudicial em processo gradativo de desjudicialização dos atos jurídicos.

Georreferenciar não significa criar direito real sobre áreas não tituladas, com sua apresentação ao cartório imobiliário e com razão preleciona Andréa Flávia Tenório Carneiro, grande estudiosa do assunto em sua publicação “Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis”, afirma que:

Não há dúvida de que o resultado dessa conjugação de interesses seja o mais conveniente, uma vez que na descrição do imóvel dirigida à sua plena identificação na realidade física, coincidem a vontade do proprietário e a atividade do Estado, mediante a formação da carta cadastral, que serve de base para a matrícula registral, No entanto, prossegue Andrea, mesmo que ambas as instituições coordene seus dados de forma que se obtenha uma descrição mais precisa dos imóveis, permanecem instituições distintas.

Conclui a festejada professora, Andréia Carneiro, asseverando que:

O intercâmbio de informações entre o Cadastro e o Registro, a seu turno, possibilitará a troca das necessárias informações entre as instituições. Além disso, o desenvolvimento de uma base conjunta proporcionará, em última instância, a almejada segurança jurídica, com a atualização permanente da informação cadastral-registral e a prestação qualificada dos serviços. Chegou-se assim à conclusão de que o “cadastro deve proporcionar ao registro substância física e o registro ao cadastro, substância jurídica”.

Desses ensinamentos, espera-se que, doravante, o novo cadastro será medido e descrito por meio de coordenadas do sistema de referência do mapeamento oficial, com base na nova lei, e esta é a diferença fundamental – a descrição gráfica do imóvel – que deverá conter os pontos limites obrigatoriamente ligados ao sistema geodésico brasileiro, não olvidando que a Lei do Georreferenciamento não foi promulgada com o intuito de criar ou extinguir direitos reais, mas sim identificar as terras devolutas e em última análise combater a sobreposição de áreas e a conseqüente fraude dela decorrente, conforme aliás se vê do relatório apresentado pela CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) de 2001 que investigou a ocupação de terras públicas na região amazônica.

Posto isso, para separar as terras devolutas e as públicas das terras privadas, alternativa jurídica não há senão realizar a arrecadação das primeiras, através da competente ação de discriminação de terras devolutas, transferindo-as para suas respectivas

Unidades Federativas. Esse Poder/dever, no Brasil, é conferido ao Estado para separar as terras do seu patrimônio fundiário devoluto daquelas outras, devidas e legalmente tituladas a particulares.

De acordo com o disposto no artigo 5º do Decreto - Lei 9.760/46, terras públicas, diferenciam-se das terras pertencentes ao patrimônio, pois mesmo que as duas sejam consideradas bens públicos, é de se ressaltar que devolutas são aquelas que não se acham aplicadas a algum uso público federal, estadual, ou municipal, ou que não tenham legitimamente sido incorporadas ao domínio privado; ao passo que as terras públicas pertencentes ao patrimônio fundiário público são aquelas que estão inscritas no Serviço de Patrimônio da União (SPU), mesmo que pendentes de registro imobiliário.

Dessa forma, no Brasil conforme se depreende do exposto, regime jurídico dos contratos e organização dominial - prevê a existência de um título pelo qual, uma vez registrado no respectivo Serviço imobiliário existente em cada comarca do País, constitui a garantia do Direito de Propriedade de um bem imóvel, principal direito real, elencado entre tantos outros, seguindo ordem prevista no Código Civil brasileiro, em seu art. 1.225.

Quer os sistemas usem registros de documentos e de direitos, imponham ou não a intervenção notarial, utilizem ou não seguros de títulos, eles são desenvolvidos por profissionais ou organizações diferentes e são regidos por orientações opostas à preparação dos contratos, entre partes, ou então, os efeitos do registro incidem sobre terceiros. Assim é, caso se trate de mera publicidade dos documentos contratuais ou, com mais razão ainda, caso o sistema intervenha para forçar a depuração de todas as transações, o que lhe permite fazer publicidade dos direitos reais, como ocorre na Alemanha, Áustria, Espanha e Inglaterra, países com registros de direito.

O fato do contrato entre as partes se instrumentalizar em escritura pública reforça a qualidade da prova, porém não modifica seu caráter de contrato privado entre partes, uma vez que não se produz o consentimento dos demais titulares de direitos reais afetados pelo contrato.

Os diversos sistemas registrais diferem quanto à organização dessa segunda fase contratual, que é própria dos direitos reais e tem como objetivo reunir o consentimento de todos os titulares de direitos reais que tenham sido afetados pelo primeiro contrato entre as partes.

Desse modo, nenhum titular é prejudicado ou fica privado de seu direito em virtude de ações de terceiros sem seu consentimento. Tão só quando se outorga o consentimento, ficam depurados os novos direitos de toda contradição, razão pela qual se fala amiúde desse segundo contrato como de “depuração” ou “purgação” dos direitos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS:

ARRUDA, Ridalvo Machado de. **Conceitos de imóvel rural: aplicação na certificação do INCRA expedida no memorial descritivo georreferenciado.** Boletim Eletrônico do IRIB, nº 4.108. São Paulo: IRIB, 2011.

AUGUSTO, Eduardo Agostinho Arruda. **Registro de Imóveis, Retificação de Registro e Georreferenciamento: Fundamento e Prática.** Editora Saraíva, São Paulo 2013, p. 311.

BARBOSA, José de Arimatéia Barbosa. **Compra y venta de la propiedad rural- Um enfoque a partir de la amazonia.** Buenos Aires. Editora UMSA, 2014.

BARBOSA, José de Arimatéia et al. **Usucapibilidade de terras devolutas.** São Paulo. Editora Lexia, 2014.

BIBLIA, Português. **Bíblia sagrada.** Reed. Versão: João Ferreira de Almeida. Ed. Sociedade Bíblica do Brasil, 1993.

BOLETIM IRIB EM REVISTA. **20 Encontro registrais de registro de imóveis,** Ed. 321. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. ISSN 1677-437X, 2005.

BOLETIM IRIB EM REVISTA. **A função econômica dos sistemas registrais,** Ed. 308. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. ISSN 1677-437X, 2003.

BOLETIM IRIB EM REVISTA. **III módulo de curso de direitos reais e sistemas registrais,** Ed. 324. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. ISSN 1677-437X, 2006.

BORGES, João Afonso O Registro Torrens no Direito Brasileiro, Ed. Saraiva, 1960, p. 319.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Ocupação de Terras Públicas na Região Amazônica,** Série Ação Parlamentar n. 187. Brasília, 2002.

BRASIL. **Lei 10.650, de 16 de abril de 2003.** Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. **Lei 11.977, de 07 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. **Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF, 1973.

BRASIL. **Lei 9.393, de 19 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. Brasília, DF, 1996.

CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório. **Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis.** Editora Sergio Antonio Fabris, Porto Alegre, 2003, p.149

CENEVIVA, Walter. **Lei do Registros Públicos Comentada.** 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina.** Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

GONÇALVES, Itamar. **Trabalhos Técnicos da Geodésia. Teoria e Prática.** Belo Horizonte: Editora Gráfica Literatura Ltda., 2002.

GONZÁLEZ, Fernando P. Méndez. **Revista de Direito Imobiliário** nº43, jul/dez 2002.

MAGALHÃES, Joaquim Romero de. **O reconhecimento do Brasil**". In: BETEHNCOURT, F. & CHAUDHURI, K. (orgs.). História da expansão portuguesa. Lisboa: Círculo de Leitores, 1998, v. 1.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **Consolidação e redação das leis: Lei Complementar n. 95/1998 e Decreto n. 2954/1999, aplicação à Lei n. 9756/1998 sobre o processamento de recursos nos tribunais**. Jus Navigandi, Teresina, v. 4, n. 39, fev. 2000.

MENDES, Pereira Isabel. **Estudos sobre registo predial**. Coimbra: Almedina, 2003.

TRATADO DE TORDESILHAS, **in Crônica de el-rei D. João II, de Rui de Pina**. Edição com prefácio e notas de Alberto Martins de Carvalho, Coimbra, 1950, pág. 250.

O Cadastro de Terras enquanto ferramenta fundamental para a cobrança do Imposto Territorial Rural

Gabriel Pansani Siqueira

Introdução

A tributação sobre a propriedade do imóvel rural no Brasil foi proposta pela primeira vez na Carta Magna de 1891, com a proclamação da república. Contudo, sua estrutura atual foi concebida em 1964 com o Estatuto da Terra – Lei nº 4.504, que determinou o caráter progressivo e regressivo do tributo, com finalidade de promover a função social e o uso eficiente da terra. Porém, estudos apontam que esse instrumento não foi adequadamente implementado, mesmo com as mudanças recentes nas legislações que o regulam ou com a transferência das responsabilidades de gestão para a Receita Federal.

Assim se configurou o Imposto Territorial Rural (ITR), que apesar de ter sido criado por motivos fiscais, suas características extrafiscais se sobressaem, pois o configuram enquanto um instrumento de gestão fundiária. Esse mecanismo age ao onerar mais propriedades rurais improdutivas e ao aumentar o custo de manutenção desse ativo, pois reduzem seus aspectos especulativos e possíveis oportunismos de mercado. Dessa forma, sua concepção favorece a produtividade de terras agriculturáveis e do setor como um todo, reduzindo a pressão pela abertura de novas áreas agrícolas.

Os gargalos que comprometem a arrecadação e (por consequência) a eficiência do ITR enquanto instrumento de gestão pública, já foram discutidos no passado, por diferentes estudos como: Reydon, 1992; Oliveira, 2010; Appy, 2015; Reydon e Siqueira, 2016, entre outros. O objetivo deste capítulo é mostrar que a política fiscal sobre a terra agrícola, materializada no ITR, apenas será possível com a consolidação e integração dos cadastros fundiários, inseridos em um contexto de adequada governança de terras.

Este capítulo está dividido em cinco itens além desta introdução. No primeiro item se apresenta a importância do cadastro para a tributação sobre o imóvel, sob a ótica da governança de terras. O segundo item busca trazer os temas relevantes ao Imposto Territorial Rural (ITR) e ao sistema de cadastros brasileiro, bem como a situação das instituições que compõem suas estruturas e como se relacionam com o tema. Para tanto, será feita uma apresentação geral, as principais legislações, decretos e regulamentações pertinentes. Também serão apresentados os conceitos gerais do ITR e seu respectivo cadastro, o Cafir (Cadastro de Imóveis Rurais), mas também de outros cadastros que se relacionam com esse tema, como o CAR (Cadastro Ambiental Rural), CNIR (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais) e SINTER (Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais).

O terceiro item vai tratar da relação entre a determinação do imposto devido pelo contribuinte com os mecanismos de definição desses valores, bem como a importância dessa relação de preços com os cadastros e da necessidade de uma maior harmonia entre essas informações. O quarto item propõe uma discussão sobre os aspectos ambientais do ITR e dos cadastros associados, bem como a sobreposição de funções entre CAR e o ITR, no que tange as áreas de floresta em pé ou em fase de regeneração dentro dos imóveis privados, essas que são declaradas como não tributáveis.

Os assuntos abordados anteriormente vão compor uma discussão geral sobre as mudanças mais recentes nessa estrutura institucional e de oportunidades para uma maior integração das informações entre diferentes sistemas. Essa argumentação busca propor uma maior eficiência para esse tributo tão importante enquanto instrumento da gestão pública.

O cadastro e ITR no contexto da Governança de Terras

Na história recente das nações, a necessidade fiscal e a função de arrecadação, foram uns dos maiores motivadores para a construção de um sistema de cadastros, com mecanismos de identificação das parcelas, seu tamanho, respectivos proprietários e valores dos bens imóveis, assim como os mecanismos de atualização periódica dessas informações. No Brasil este processo não foi diferente, porém marcado por diversas particularidades históricas associadas à ocupação do território que o difere de outras nações. No passado, a vasta quantidade de terras férteis e de fronteiras agrícolas para serem abertas no Brasil, possibilitavam uma gestão fundiária negligente, com um sistema de cadastro falho e de pouca relevância. Com o tempo, esse controle se torna cada vez mais necessário, uma vez que a competição por áreas passíveis de exploração agrícola se acirra, dentro de um setor agropecuário altamente dinâmico.

De modo geral, a literatura já explorou a importância dos cadastros no sistema de gestão fundiária dos países e seu papel fundamental na governança de terras¹. Muitos desses autores ressaltam a importância da integração e atualização das informações fundiárias para garantir a gestão do território e a execução de políticas públicas. Outros autores ressaltam a importância de uma estrutura institucional sólida e eficiente para promover o desenvolvimento socioambiental sustentado, bem como o papel da governança de terras nesse aspecto.

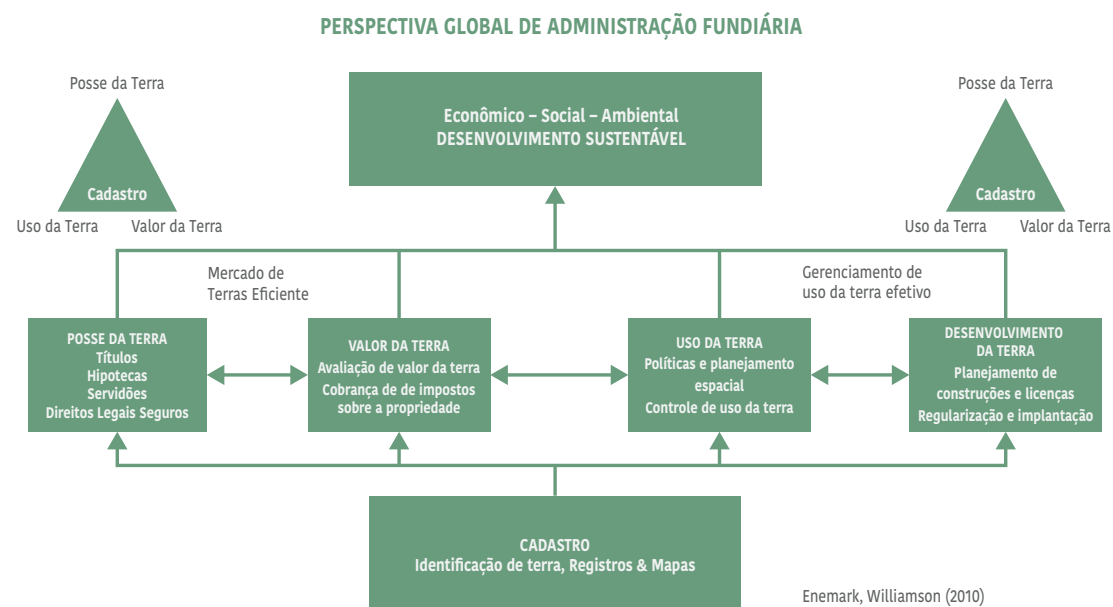
Apesar dessa discussão ser muito relevante e interessante, o presente capítulo vai focar na atual condição institucional do ITR no Brasil. Também vai tratar do impacto potencial que uma maior integração de informações, agências e bases cadastrais, poderia ter na busca por uma maior eficiência na atuação do tributo, maior arrecadação e melhor governança de terras no país.

¹ Vide capítulo 5 “Histórico e dinâmica dos diferentes cadastros de terras do Brasil” do livro “Governança de Terras: da Teoria à realidade brasileira” (FAO, 2017)

Tal temática vem despertando cada vez mais o interesse de agentes ligados aos organismos de cooperação internacional e também do governo brasileiro. Entre esses organismos, cabe destacar a atuação da FAO, que, a partir de um processo de auscultação junto aos países membros, criou “As Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional” (DVGT), aprovadas na 38ª Sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA) em maio de 2012, cujo Brasil é signatário.

A figura 1 apresenta esquematicamente como se deve estruturar a governança de terras em um país: um bom cadastro, mapeado, com todas as áreas e seus respectivos identificadores. Associado a este cadastro, se tem a gestão dos mercados de terras, por meio de transações das garantias legais de direitos de propriedade, e seus respectivos valores, definidos para fins de tributação, entre outros usos. Por fim, uma gestão eficiente da terra requer políticas de uso, ocupação e desenvolvimento da terra. Com este quadro completo é possível atingir o desenvolvimento sustentável, como bem mostrou Fernandes (2018). De qualquer maneira, o cadastro é a condição necessária para as demais áreas e políticas.

Figura 1. Estrutura esquemática de Governança de Terras



Fonte: Williamson, et. al. 2010.

É importante entender o papel central dos cadastros para uma adequada gestão fundiária, seja para o ordenamento do território ou para arrecadação tributária. É preciso compreender como esses temas estão ligados e quais as fragilidades ou gargalos institucionais que estão vivenciados, que hoje comprometem o pleno funcionamento do ITR enquanto uma eficiente ferramenta da gestão pública. Caso essas limitações fossem revertidas, seria possível contribuir positivamente para uma boa governança de terras no país e, conseqüentemente, com o desenvolvimento econômico sustentável no campo.

Ainda se esperam resultados dos mais recentes avanços na gestão fundiária do Brasil, tanto pela evolução dos cadastros quanto pela integração entre eles, especialmente no âmbito do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER). Esta inovação institucional é uma ferramenta de administração pública sob controle da RFB, com intenção de integrar as informações geoespaciais, legais e tributárias, das propriedades rurais e urbanas, públicas e privadas. A implementação efetiva do SINTER com certeza vai favorecer a gestão fundiária e a adequada tributação, porém esta inovação política ainda é incipiente, impossibilitando uma análise concreta de seus potenciais impactos.

O imposto sobre a propriedade rural no Brasil (ITR)

No Brasil, a tributação sobre o imóvel rural foi proposta pela primeira vez em 1891, porém somente com o Estatuto da Terra em 1964 e seu caráter progressivo do tributo é que o ITR passa a ter funções extrafiscais interessantes. Segundo o Art. 49 do Estatuto da Terra:

“As normas gerais para a fixação do imposto sobre a propriedade territorial rural obedecerão a critérios de progressividade e regressividade, levando-se em conta os seguintes fatores:

I - o valor da terra nua;

II - a área do imóvel rural;

III - o grau de utilização da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal;

IV - o grau de eficiência obtido nas diferentes explorações;

V - a área total, no País, do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário; (BRASIL, 1964, Seção II Art. 49.

Sendo que o parágrafo primeiro do mesmo artigo deixa claro que: “os fatores mencionados neste artigo serão estabelecidos com base nas informações apresentadas pelos proprietários titulares do domínio útil ou possuidores, a qualquer título, de imóveis rurais

(BRASIL, 1964, Art. 49)”. Além de estabelecer quais serão os parâmetros que vão compor o cálculo do tributo devido por imóvel, o artigo da lei também institucionaliza a declaração dos valores pelos contribuintes, algo que possibilita uma subavaliação do patrimônio, portanto, a Lei também considera que os valores declarados estão sujeitos à verificação pela SRF.

Em 1990 foi determinada um importante mecanismo do ITR, a integração das informações fundiárias com as tributárias, pelo Art. 1º das Lei 8.022/1990 “cabe ao poder executivo regulamentar os dispositivos relativos ao SNCR, promovendo as alterações decorrentes da transferência do ITR à Secretaria da Receita Federal (SRF)” (BRASIL, 1990). Essa medida vem junto com a transferência das competências e responsabilidades da gestão do tributo do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para a Receita Federal do Brasil (RFB), representada pela SRF.

Logo, apesar de não prever a completa integração, entende-se que a base cadastral do ITR tenha partido do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), mas com as informações atualizadas anualmente por cada declarante, a cada ato declaratório. Uma vez que a base cadastral é comum aos órgãos, a integração e comunicação das mudanças posteriores deveriam ser sistemáticas.

O Código Tributário Nacional (CTN - Lei nº 5.172 de 1992) prevê em seu Art. 29 que o “fator gerador do ITR é a propriedade, posse ou domínio útil definido fora da zona urbana do município” (BRASIL, 1992). Depois do CTN, a Lei nº 9.393 de 1996 se encarrega de disciplinar e detalhar o ITR, (Art. 1º) “O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, de apuração anual, tem como fator gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano” (BRASIL, 1996). Os parágrafos seguintes caracterizam o imóvel, seu enquadramento no município e destaca que o ITR também incidirá sobre imóveis de reforma agrária.

Além dessas determinações, a Lei nº 9.393 de 1996 descreve os mecanismos e fórmulas de cálculo do ITR. O Art. 10º prevê que “a apuração e o pagamento do ITR serão efetuados pelo contribuinte, nos prazos e condições estipulados, sujeitando-se a homologação posterior. §1º Para os efeitos de apuração do ITR considerar-se a: I – VTN; II – Área do imóvel, total e tributável; III – VTNt; IV – Área aproveitável (passível de exploração agrícola) e V – Área efetivamente utilizada” (BRASIL, 1996).

Esta última (inciso V) é determinada pelo Art. 7º como a “porção do imóvel que no **ano anterior** tenha: sido plantada, servido de pastagem, (observados os índices de lotação pecuária), sido objeto de exploração extrativa (observados os índices de rendimento por produto e a legislação ambiental), atividades granjeiro e aquícola, objeto de implantação de projeto técnico (nos termos da Lei 8.629 de 1993)” (BRASIL, 1996). Com isso, fica institucionalizada a necessidade de um dimensionamento e identificação anual das áreas plantadas, utilizadas e/ou preservadas. Tais informações podem ser espacializadas por um cadastro, para seu dimensionamento e posterior análise, um *input* essencial para a permanente atualização das informações fundiárias.

As áreas declaradas vão compor o Grau de Utilização (GU) do imóvel, que vai constar no Documento de Informação e Apuração do ITR (DIAT), o qual representa uma relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável. Esta proporção vai determinar a alíquota que deverá ser aplicada sobre o imóvel para determinação de seu valor final. Como previsto no Art. 11 “o valor do ITR será o VTnt e a alíquota proporcional ao tamanho do imóvel e seu respectivo GU” (BRASIL, 1996). Mais uma vez ressaltando a importância da identificação geoespacial das informações sobre o uso e ocupação do solo para posterior verificação nas propriedades.

Por sua vez o Valor da Terra Nua Tributável (VTnt) é dado pelo “resultado obtido a partir da multiplicação do VTN pelo quociente entre área tributável e área total” (BRASIL, 1996). Por sua vez, a área tributável é a área total do imóvel excluídas as áreas de preservação permanente (APP) e reserva legal (RL), de interesse ecológico, imprestáveis, sob regime de servidão, cobertas por florestas nativas ou alagadas.

Importante destacar na presente discussão que, segundo a IN RFB 861/08, “as áreas de preservação não tributáveis são oficialmente identificadas em um Ato de Declaração Ambiental (ADA) junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e/ou averbadas junto a matrícula do imóvel registrada em cartório”. Segundo o Art 9º da IN RFB 861/08 (§3º) define que “para fins de exclusão da área tributável, as áreas do imóvel rural a que se refere o caput deverão I – ser obrigatoriamente informadas em Ato Declaratório Ambiental (ADA), protocolado pelo sujeito passivo no IBAMA, observada a legislação pertinente”.

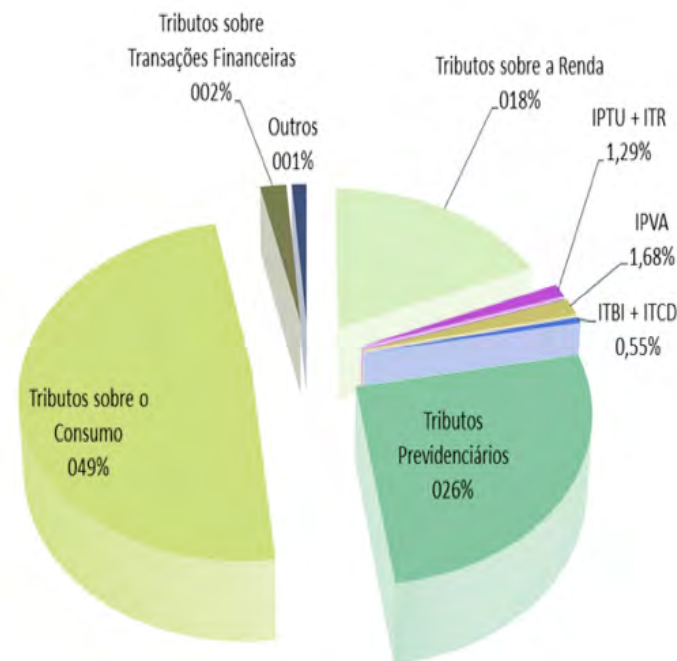
Concluindo o cálculo do imposto, como apresentado pela IN RFB nº 256 de 2002, esse será com base no Grau de Utilização do Imóvel que se dá pela “relação percentual entre a área utilizada pela atividade rural e a área aproveitável do imóvel” (Art. 31). O Art. 32 caracteriza o Valor da Terra Nua (VTN) e o Art. 33 prevê a fórmula de cálculo sendo: $VTnt = VTN * (\text{Área Tributável} / \text{Área Total})$. O Art. 34 demonstra o cálculo da alíquota.

Ao final, todas essas informações deverão estar registradas no Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR (DIAC). Importante destacar um aspecto do DIAC que, “mediante o qual o sujeito passivo, inclusive o isento, ou a pessoa imune, deve prestar a SRF as informações cadastrais correspondentes a cada imóvel rural e a seu titular”.

Na IN RFB nº 256 de 2002 (Art. 36) §1º fica descrito que “as informações constantes no DIAC integrarão o Cadastre, cuja administração cabe a SRF que pode, a qualquer tempo, solicitar as informações visando à sua atualização”. Essa configuração legal que estrutura o ITR e seus mecanismos de declaração, permitem a atualização anual da situação fundiária dos imóveis rurais, com informações declaradas pelos contribuintes, mas de vital importância para alimentar um cadastro espacializado e de vinculação direta ao responsável pelo imóvel, seja este uma pessoa física ou jurídica.

Atualmente, o ITR representa uma parcela muito pequena da arrecadação brasileira, representando junto do IPTU 1,29% do total arrecadado pelo país, como pode ser visto na Figura 1:

Figura 1 – Arrecadação tributária no Brasil (2015)



Fonte: Breves, M. A. de M., 2016

Essa figura representativa da arrecadação brasileira deixa evidente a grande disparidade entre os tributos ligados ao consumo (quase metade da arrecadação total) e sobre o patrimônio imóvel, seja rural ou urbano. Apesar de diferentes estudiosos, como Milton Friedman, Henry George e John Maynard Keynes, ressaltarem a importância da tributação sobre o patrimônio imóvel por diferentes motivos, o Estado brasileiro tem dado pouca importância à esta fonte de arrecadação. Mesmo com suas funções constitucionais, fiscais e extrafiscais, o ITR tem sua atuação comprometida enquanto ferramenta de administração fundiária, tanto pela baixa arrecadação associada ao tributo, quanto pela relevância irrisória dentro da matriz tributária nacional.

Essa caracterização sobre o ITR reflete a resistência para a sua total implementação no Brasil, sendo que o cadastro dos imóveis, um dos seus aspectos mais básicos, nunca foi devidamente operacionalizado, assim como a integração com outras informações. Logo, com a otimização da gestão fundiária e o aprimoramento da integração das informações, é possível se ter ganhos de eficiência na administração pública, estes que serão o objeto de discussão neste capítulo.

Uma das principais causas para a ineficiência do ITR se dá pela falta de um cadastro que efetivamente auxilie a caracterizar os proprietários, associando-os aos seus respectivos imóveis, um sistema que facilite a identificação, localização e punição, em casos de evasão fiscal. Isso se agrava pela dificuldade de fiscalização das propriedades *in loco*, que permite a superestimação do grau de uso da terra e/ou a subestimação do valor da terra nua, entre outras variáveis que impactam o cálculo do ITR.

A tributação sobre o imóvel é um dos principais mecanismos políticos e administrativos para a governança de terras, que regulam a propriedade pública e privada, condicionando seu melhor uso e destinação, desenvolvidos dentro de sistemas de gestão transparentes, sob regras e condições conhecidas. No Brasil o ITR e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) cumprem essa função, contudo foram verificadas recorrentes fragilidades institucionais no ITR que comprometeram sua arrecadação e aplicação apropriada ao longo do tempo.

O economista John Maynard Keynes² em sua principal obra, já discutia a importância da política fiscal para um governo, especialmente no que infere à “renda não-ganha” (por exemplo, ganhos especulativos), sendo que essa política deveria ser usada como “um instrumento deliberado para conseguir uma maior igualdade na distribuição das rendas” (Keynes, 1983, pg. 74) algo que estimularia o consumo e, conseqüentemente, o maior dinamismo e desenvolvimento econômico. Nesse aspecto, o ITR representa o maior custo de manutenção do ativo no portfólio do proprietário do imóvel, dessa forma, se configura enquanto o principal mecanismo para desmotivar a especulação imobiliária.

São premissas como essa que tornam evidente a importância que um cadastro nacional tem enquanto um instrumento da política fiscal do Brasil, para induzir boas práticas agrícolas e favorecer o desenvolvimento sustentável. Por meio de adequados mecanismos de administração pública e gestão fundiária é possível se atingir uma boa governança de terras que promova o desenvolvimento econômico de maneira virtuosa e sustentada. Fortalecendo uma instituição essencial para um país, com informações integradas, atualizadas e com maior transparência sobre o território.

² o valor de um ativo se dá pela equação: $P = Q - C + L$, onde Q são as quase rendas da utilização produtiva; C são os custos de manutenção decorrentes de sua permanência no portfólio e L como liquidez do ativo (Keynes, J. M., 1936. pg 159).

Vilarinho (1989), discute que a questão de se tributar a terra no Brasil é postulada como lei em 1879, visando reduzir o endividamento nacional. Com a constituição de 1891, faculta-se às províncias da República, a cobrança de impostos sobre a propriedade (não necessariamente rural ou urbano). A mudança vem com a outorga da constituição varguista de 1934, na qual separa a tributação sobre propriedade rural e urbana, medida mantida nas constituições seguintes de 1937 e 1946, permitindo também a isenção para algumas áreas.

No final dos anos 70, foi descrito por Oliveira e Costa (1979, p. 83) no relatório de avaliação econômica sobre o ITR que:

“dado o pequeno impacto do ITR (e impostos paralelos) sobre o lucro e taxa de retorno dos imóveis rurais, e dado o não cumprimento das obrigações fiscais por parte de grande número de contribuintes, pode-se inferir que os referidos impostos não contribuirão e dificilmente contribuirão para alterar relações econômico-sociais na agricultura brasileira”.

Muitas dessas características se mantiveram com a redemocratização, sendo que a Constituição Cidadã de 1988 buscou reforçar o cumprimento da função social da terra com a cobrança do ITR, sendo: (I) progressivo e com alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; (II) Não incidirá sobre pequenas glebas rurais, quando as explore o proprietário rural que não possua outro imóvel; (III) Será fiscalizado e cobrado pelos municípios que assim optarem, desde que não implique na redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal (CF, art. 153, VI).

Em sua tese de doutoramento, Reydon (1992) já explorava o tema descrevendo que, por meio da definição do preço de terras e a adequada taxação direcionada àquelas com uso improdutivo, a especulação predatória da terra poderia ser reduzida por interferência do ITR como um importante mecanismo de administração pública. Quando se traduz isso para a propriedade rural enquanto bem de capital, temos o ITR como principal custo de manutenção do ativo para os agentes econômicos, portanto, um instrumento capaz de onerar e reduzir a especulação fundiária, algo que não contribui para a produção, geração de renda e/ou trabalho no campo.

As evidências do potencial de arrecadação que este tributo pode ter foram apontadas, por exemplo, em Oliveira (2010) que ao discutir o processo de descentralização do ITR para os municípios e o maior controle sobre o uso e ocupação dos imóveis rurais, se propôs uma Simulação do Potencial Arrecadatário para Boituva (SP) e Santo Antônio do Pinhal (SP), com potencial de aumento de arrecadação 139,4% e 760,46%, respectivamente. Além deste estudo, Reydon e Siqueira (2016) estimaram o potencial de arrecadação

para os 8 municípios da região de Campo Grande (Mato Grosso do Sul), mesmo considerando a menor alíquota aplicada às propriedades, se poderia arrecadar anualmente R\$ 14.276.836,20 com ITR apenas ao se utilizar a pauta de valores oficial do instituto técnico-legal responsável do estado, que tem competência para definir pautas de valores para os diferentes municípios.

Outra perspectiva que trata do assunto vem de Appy (2015), que propõe a orientação do tributo às suas funções extrafiscais, que buscam desestimular a improdutividade de terras e, por consequência, a especulação com terras. Já Youngman (2016), define de uma maneira mais geral que o imposto sobre a propriedade funciona como um tributo sobre a riqueza, uma forma de balancear e reduzir a desigualdade, dada a natureza comum do ativo especulativo. Para minimizar esse cenário no Brasil, seria necessário não só que a cobrança fosse feita com base no valor real de mercado, mas também de maneira progressiva, de modo a beneficiar os “bons” produtores agrícolas em detrimento dos especuladores e detentores de propriedades de maior valor/qualidade, porém que operam com baixa produtividade.

O cadastro para a efetiva cobrança do ITR: situação da integração das informações fundiárias dos imóveis rurais

O cadastro de imóveis rurais, atribuído ao INCRA, foi criado pela Lei nº 4.504/64 (o Estatuto da Terra) com o objetivo de caracterizar os imóveis rurais, seus proprietários, localização descritiva, entre outros aspectos. Com o cadastramento junto ao INCRA é emitido um Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) para que o possuidor do imóvel possa exercer seus plenos direitos de desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda, imóveis rurais, segundo o Art. 22, §1º da Lei 4.947 de 1966.

A Lei nº 5.868 de 1972 institui o SNCR enquanto um instrumento de gestão fundiária, com a principal atribuição de cadastrar as terras públicas e privadas em todo o território nacional por meio da auto declaração dos agentes. O SNCR (segundo o art. 1º da Lei nº 5.868/72) é composto por 5 cadastros: de imóveis rurais, de proprietários e detentores de imóveis rurais, de arrendatários e parceiros rurais, de terras públicas e o cadastro nacional de florestas públicas. Importante destacar que, os cadastros de imóveis rurais, de proprietários e detentores de imóveis rurais, de arrendatários e parceiros rurais, são entendidos como o cadastro de terras rurais privadas, e busca a identificação dos imóveis rurais e seus detentores para administração fundiária e cobrança de impostos sobre a terra.

Com a transferência da atribuição da cobrança do ITR do INCRA para a Receita Federal em 1 de abril de 1990 pela Lei nº 8.022, assim a base de dados do SNCR foi repassada a RFB que construiu o Cafir. O Cafir foi inicialmente criado pela Instrução Normativa (IN) da SRF nº 272 de 2002, que foi atualizado pela IN RFB nº 830 de 2008, depois pela IN RFB nº 1467 de 2014 e parte é regulamentado pela IN RFB nº 1725 de 2017.

Em síntese, a gestão do ITR e do seu respectivo cadastro é da RFB, que faz “obrigatória a inscrição no Cafir de todos os imóveis rurais, inclusive os que gozam de imunidade ou isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)” (Art. 4º - IN RFB nº 1467 de 2014), assim, para cada imóvel cadastrado no Cafir está associado um Número do Imóvel na Receita Federal (Nirf). A situação do imóvel rural no Cafir será determinada como “pendente” por exemplo, no caso de “omissão na apresentação da Declaração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (Ditr)” (Art. 6º, inciso II).

Dessa forma, qualquer imóvel que esteja com o ITR pago e atualizado, estará automaticamente dentro do Cafir, juntamente com a descrição e tipificação das áreas dentro do imóvel, que foram autodeclaradas para fins de tributação. Contudo, este mecanismo não garante um cadastro espacialmente localizado, georreferenciado ou integrado com as outras bases fundiárias do país.

A integração das informações e a identificação geoespacial dos imóveis foi institucionalizada em 2001 pela Lei nº 10.267 que criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), a partir da junção do Cafir, o cadastro da RFB e o do INCRA, com sua base no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR). Essa Lei altera o texto das legislações anteriores e em seu Art. 2º cria o CNIR, que terá “base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro” (§2º). Também determinou a atualização permanente do SNCR via declaração eletrônica pela internet.

Outra importante inovação institucional que esta lei trouxe foi a obrigação de todos os proprietários, titulares ou possuidores de qualquer título ou matrícula registrada em cartório a “atualizar a declaração de cadastro sempre que houver alteração nos imóveis rurais, em relação à área ou à titularidade, bem como nos casos de preservação, conservação e proteção de recursos naturais”. Essa importante inovação garantiu não só a integração das informações legais, dos direitos registrados em cartório sobre os imóveis, mas também a atualização sistemática de informações georreferenciadas junto ao CNIR, “a cada alteração no imóvel”.

Assim, o CNIR surge para atender a necessidade de um cadastro territorial georreferenciado, atualizado, que integra as duas mais importantes bases fundiárias, INCRA e RFB. Além disso, institucionaliza a obrigatoriedade da atualização periódica das informações pelos detentores dos direitos sobre imóveis rurais com a vinculação do cadastro às informações de matrícula presentes nos registros.

O CNIR está sendo desenvolvido de modo que possam coexistir tanto a posse como a propriedade, sem que ocorra sobreposição através do conceito de parcela que foi adotado. O cadastro está em fase de implantação, tendo como ferramentas o Sistema Nacional de Certificação de Imóveis – SNCI e o Sistema de Gestão Fundiária – SIGEF. Estes constituem uma plataforma digital na qual são efetuadas a recepção, a validação, a organização, a regularização e a disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados, de forma mais célere. O sistema está funcionando desde novembro de 2013 e tem interconexão com as áreas de interesse público, FUNAI, ICMBio, entre outros.

A área já incluída no sistema de forma bruta, como se observa na tabela 1, chega a 81,3% da superfície total do país, inegavelmente um resultado extraordinário obtido em apenas poucos anos de SIGEF. A princípio, para se estar dentro do sistema, não pode ocorrer sobreposição de um polígono com os demais, contudo, ainda se espera encontrar áreas conflitantes a medida que o sistema evolui e se completa, especialmente de áreas privadas ou posses com áreas públicas, tais como unidades de conservação, assentamentos e outras categorias, que juntas somam 522,3 milhões de hectares e equivalem a 61,3% da área total do Brasil.

Tabela 1 - Imóveis e áreas georreferenciadas (I3Geo - Acervo Fundiário INCRA)

NÚMEROS GERAIS ACERVO FUNDIÁRIO			
Administração Direta do Incra			
Tipo	Polígonos	Área (ha)	% do total
ASSENTAMENTOS	7.674	75.925.788,39	8,92
TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	420	2.866.543,77	0,34
CERTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS/PARCELAS PÚBLICO	27.312	95.755.667,21	11,25
CERTIFICAÇÃO DE IMÓVEIS/PARCELAS PARTICULAR	431.296	205.532.088,76	24,14
CONVÊNIO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA INCRA	107.853	4.335.993,96	0,51
Subtotal	574.555	384.416.082,09	45,15
ACESSO A BASE DE ENTIDADES PARCEIRAS			
Tipo	Polígonos	Área (ha)	% do total
ÁREA INDÍGENA	607	119.553.662,85	14,04
UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	1.641	162.776.197,70	19,12
POLÍGONOS GEORREFERENCIADOS PELA SRA	80.041	3.254.260,69	0,38
POLÍGONOS GEORREFERENCIADOS PELO TERRA LEGAL	183.438	22.218.245,85	2,61
Subtotal	265.727	307.802.367,10	36,15
Total Geral Georeferenciado	840.282	692.218.449,19	81,3
Área Total do Brasil		851.487.600,00	100

Fonte: INCRA – Dados do Acervo Fundiário. Disponível em: http://acervofundiario.incra.gov.br/acervo/dados_acervo.php. Acesso em: 05/10/2018

Importante destacar que as áreas de assentamentos, Terras Indígenas e Unidades de Conservação juntas somam 345.562.081,74, equivalente a 40,6% do território nacional, uma área bastante expressiva.

Também pode-se notar que os imóveis privados certificados são apenas 263 mil ocupando uma área de 178 milhões de hectares, que ao ser comparado ao cadastro analógico do SNCR, que consta com 5 milhões de imóveis e 643 milhões de hectares, fica evidente ainda uma grande defasagem. Isto decorre do fato que nem todos os imóveis foram obrigados a efetuar o seu georreferenciamento, os menores de até quatro módulos fiscais, ainda não foram obrigados (tem até 2023), portanto, ainda faltam um significativo número de imóveis que ocupam uma área relativamente pequena.

Além de todos estes que complementarão o cadastro nos próximos anos, existe um grande número de posses que são um importante componente a ser regularizado no país, sendo que, com a Lei nº 13.465/2017, se espera um grande avanço nesse sentido. Também cabe destacar os esforços que alguns órgãos estão fazendo no sentido de construir o novo sistema de cadastro - o SINTER - que integrará todos os cadastros existentes, inclusive os urbanos.

A descentralização das responsabilidades e as pautas de valores na cobrança do ITR

A Lei nº 11.250 de 2005 em seu Art. 1º autoriza a Secretaria da Receita Federal a celebrar convênios com os municípios, que assim optarem, se mostrarem interessados e forem aptos a efetuarem a gestão do ITR³. Isso inclui a delegação das atribuições de fiscalização, lançamentos de créditos e a cobrança do imposto, sem o prejuízo da competência supletiva da SRF.

A regulamentação desta Lei foi dada por diferentes Instruções Normativas da RFB, sendo a IN nº 1640 de 2016, ainda vigente, prevê no Art. 14º que “Publicado o extrato do convênio, os servidores indicados (...) deverão ser habilitados para a fiscalização e para a cobrança do ITR depois de capacitados mediante treinamento realizado pela RFB”. Outra determinação é dada pelo Art. 17º que “durante a vigência do convênio, o ente federativo conveniente deve: III – informar os valores de terra nua por hectare (VTN/ha), para fins de atualização do Sistema de Preços de Terras (SIPT) da RFB”. O SIPT foi aprovado pela Portaria da SRF nº 447 de 2002, com o objetivo de gerenciar as “informações relativas a valores de terras para cálculo e lançamento do ITR” (Art. 1º).

O SIPT possibilita a integração das informações de VTN com o cadastro da RFB, o Cafir, um mecanismo que permite a verificação das informações declaradas pelos contribuintes com outros parâmetros (como, por exemplo, o Índice de preços de imóveis do Brasil,

³ Vide Oliveira (2010) para maiores detalhes sobre a descentralização das responsabilidades da gestão do tributo da RFB aos municípios conveniados.

determinado pelo IBGE, criado pelo Decreto nº 7565 de 2011), assim, se algum descompasso for detectado, uma ação imediata de correção é possível. Esses instrumentos que permitem a formação de bases de dados integradas e com mecanismos exógenos de atualização, são extremamente importantes para traçar o perfil dos imóveis e seus detentores, bem como o monitoramento da evolução na prática agrícola nos casos de inadequação fiscal. Contudo, para fazer um uso efetivo dessas informações, é preciso integração das diferentes informações e cadastros, com diferentes determinações geoespaciais, especialmente com relação aos históricos de ocupação dos imóveis.

Ainda no âmbito da RFB, foi decretada a criação do SINTER (Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais) em 2016, 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” (Decreto nº 8.764 de 2016). No Art. 8º, §3º, fica determinado que “As informações de que trata o *caput* relativas à valoração de imóveis serão consolidadas no SINTER, inclusive para subsidiar o cálculo do Índice de Preços de Imóveis” do IBGE. Esta é mais uma medida buscando a integração das diferentes bases de dados, gerenciadas por diferentes agências, com diferentes competências.

A estruturação deste arcabouço institucional que permite a integração das informações fundiárias para diferentes fins, permite a tributação mais adequada e facilita a fiscalização dos imóveis que apresentarem informações discrepantes com o esperado. Para uma das principais variáveis que compõem o ITR (o VTN/ha) já foi desenvolvida essa estrutura institucional para formação e verificação dos preços de terras declarados para fins fiscais. A espacialização das informações dos imóveis, via Cafir e posterior integração com o CNIR, permitem aos diferentes agentes verificarem informações importantes sobre o uso e ocupação do solo, que são de interesse coletivo, como o valor das terras, o uso produtivo efetivo de regiões e (especialmente) o grau de preservação ambiental atual dos imóveis.

Aspectos Ambientais do ITR

A CF de 1988 prevê em seu Art. 225 que “todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (...)”. Na argumentação sobre este artigo Calcini e Grili (2015) discutem que:

“em áreas de interesse ambiental existentes na propriedade não se pode mais cogitar de uso e gozo irrestrito, (...) , não há mais do que falar em propriedade privada sobre estas porções, mas sim de um bem jurídico coletivo, separado do direito clássico de propriedade, (...) não pode o ente tributante atingir áreas de qualquer tipo de interesse ambiental com a exação do ITR” (Calcini e Grili, 2015, pg. 121).

Portanto, na mesma linha de raciocínio dos autores, se as áreas de interesse ambiental são áreas de bem comum, nada mais democrático do que a transparência das informações sobre essas porções do território. Posterior a CF, o CAR foi instituído pela Lei nº 12.651 (Novo Código Florestal) em 2012, que atende parcialmente esta demanda, uma vez que apresenta as áreas de preservação florestal em determinado imóvel. Contudo, verificação e contestação dessas informações ainda estão deficitárias.

Apesar da nobre intenção de promover maior transparência a situação ambiental dos imóveis privados, é nítida a sobreposição das áreas pela checagem das informações oficiais. Isso acontece porque as análises das informações sobre o CAR ainda não foram verificadas. Uma vez detectadas as sobreposições, a situação do CAR dos imóveis conflitantes deve ficar “pendente” até a resolução do impasse. As incompatibilidades desta natureza comprometem a funcionalidade do CAR enquanto um efetivo cadastro, que deveria representar a realidade rural, com precisão, sem sobreposições e acompanhando o dinamismo das transformações.

Além disso, considerando a natureza desse cadastro rural, que contempla as áreas de preservação ambiental e florestas nativas, não poderia o CAR ser utilizado para adicionar ou verificar informações ambientais presentes no Cadir? Especialmente pela função indireta do CAR em identificar áreas não-tributáveis, que são de benefício coletivo, e oferecer maior transparência a essas informações.

A Instrução Normativa da Receita Federal nº 256 de 2002 dispõe sobre normas de tributação relativas ao ITR. O Art. 2º prevê os imóveis imunes ao ITR, o Art. 3º prevê os imóveis isentos, o Art. 4º prevê a definição de contribuinte. O Art. 10º ao 14º são caracterizadas as áreas não-tributáveis, como sendo, as Áreas de Preservação Permanente (APP) as de Reserva Legal (RL), sendo que os Art. 13 -A e 14-A (determinados na IN RFB nº 861/08) também preveem como áreas não-tributáveis as áreas de Servidão Ambiental e Áreas cobertas por florestas nativas.

Atualmente, a declaração oficial de áreas não tributáveis é feita por um ADA (Ato de Declaração Ambiental) junto ao IBAMA, como determinado pela IN RFB 861/08. O Art. 10 da Lei 9.393/96 prevê que, para apuração do ITR, serão excluídas do VTN os valores das áreas RL e APP (previstas na Lei nº 12.651), de interesse ecológico, cobertas por florestas nativas, primárias ou secundárias em estágio médio ou avançado de regeneração, entre outras.

Sendo que “a utilização do ADA para efeito de redução do valor a pagar do ITR é obrigatória” (Art. 17-O, Lei 6.938/81 - artigo acrescido pela Lei nº 9.960, de 28/1/2000 e “caput” com nova redação dada pela Lei nº 10.165, de 27/12/2000), um mecanismo que configura informações das áreas de interesse ambiental dos imóveis rurais que são dignas de um cadastro O Art. 1º da IN IBAMA nº 5 de 2009, deixa claro que o ADA é requisito formal obrigatório para se permitir a exclusão de determinadas áreas ambientais da tributação do ITR.

Portanto, o tributo incide sobre a área aproveitável, que é definida pela área total do imóvel, excluídas as áreas não-tributáveis e as áreas ocupadas com benfeitorias úteis e necessárias à atividade rural. Essa determinação apenas reforça a necessidade de um cadastro, espacializado e anualmente atualizado para a efetiva tributação.

O Código Tributário Nacional prevê no Art. 142 que são “áreas não-tributáveis, quando cumpridas as formalidades legais exigidas, tais informações são declarações que se presumem verdadeiras e somente podem ser desconsideradas com prova cabal em sentido contrário”. Portanto, para o CAR se tornar a referência legal das áreas não-tributáveis dos imóveis rurais, a qualidade e verificação das suas informações espaciais deveria refletir a dinâmica da realidade de uma maneira muito mais eficiente do que sua atual condição.

É nítida uma sobreposição de funções cadastrais, sendo que tanto o ADA quanto o CAR possuem fragilidades e incongruências que impedem ambos de realizarem de maneira efetiva sua função de atualizar as informações cadastrais das áreas ambientais não-tributáveis. O CAR, como já discutido, pela dificuldade em refletir a realidade, impede que este seja usado como declaração das áreas não-tributáveis. O ADA, por ser um instrumento de verificação mais antigo e de difícil atualização (exige a proatividade do proprietário em fazer uma declaração junto ao IBAMA, para posterior verificação pelo órgão), também dificulta que este instrumento acompanhe o dinamismo da transformação das áreas de preservação ambiental em todos os imóveis, de cada um dos municípios do Brasil.

A área da propriedade coberta por florestas nativas, primárias ou secundárias ou em estado avançado de regeneração, que serão excluídas da base de cálculo do imposto, também são compreendidas no CAR, que poderia ser o instrumento de verificação e atualização periódica dessas informações. Uma adequada integração das informações ambientais e tributárias, seja por meio do CAR, Cafir e/ou ADA, torna obsoleta a estrutura institucional atual, pois ao se fazer uso de um cadastro único e integrado, o acompanhamento e verificação das informações ambientais pode ser feito sistematicamente.

Para uma adequada gestão fundiária é essencial uma adequada tributação sobre a propriedade. Para uma adequada tributação é essencial um cadastro integrado e atualizado. Para isto, são necessários os mecanismos e sistemas de integração das informações, diferentes bases de dados e instituições envolvidas com o tema.

Considerações Finais

É evidente a importância da adequada gestão territorial especialmente para um agroexportador como o Brasil, contudo, a atualização dessas informações em um país de dimensões continentais pode ser extremamente difícil. É esse pressuposto que pauta a auto declaração anual pelos contribuintes das informações que serão referência para a tributação de seu imóvel, considerando que é praticamente inviável a verificação *in loco* feita por agentes fiscais.

Contudo, se a condição territorial do Brasil exige uma verificação a distância das informações declaradas, se faz ainda mais necessária a integração virtual de informações fundiárias oriundas de diferentes órgãos. Apenas por meio da análise cruzada de diferentes fontes de informações que a evasão fiscal ou deturpação das declarações podem ser corrigidas.

Dessa forma, a partir da estrutura que se conformou ao longo da história e das condições atuais da estrutura fundiária do país, é que se entende que a melhor forma de se operacionalizar o ITR e a adequada tributação sobre patrimônio imóvel, será dada pela integração das informações fundiárias, geradas pelos diferentes órgãos que estão diretamente envolvidos com o tema. A configuração das instituições brasileiras tem caminhado nesse sentido, como por exemplo a recente inovação do SINTER, contudo, ainda existem nos diferentes cadastros sobreposições de informações e funções.

Neste momento, seria importante uma maior harmonia entre as diferentes instituições, cada um com sua função e responsabilidade, mas com canais de fácil integração entre elas. Possivelmente, esse canal será o SINTER, mas ainda é uma ferramenta incipiente e sua gestão será imprescindível para garantir que a integração se dê de maneira adequada.

Com a modernização das estruturas de administração fundiária e das ferramentas de gestão pública, existe a expectativa de facilidade na obtenção de crédito agrícola, financiamento, liquidez no mercado imobiliário, mas também facilitar a detecção da evasão fiscal, desconformidades legais/ambientais e fraudes. Com a integração das informações fundiárias no cadastro nacional, essas potencialidades podem ser estendidas a todos aqueles que exercerem domínio regular sobre um imóvel, dentro dos sistema público-legal de terras, pois todas as informações relevantes estarão sujeitas à inspeção da RFB, por cruzamento virtual de dados, e efetiva fiscalização *in loco* somente quando necessário.

Existem ineficiências comprovadas na instituição do ITR, estudos passados já identificaram e quantificaram muitas vezes esses gargalos em diferentes épocas. Contudo, o que se busca com as críticas mais recentes ao tributo é fortalecer esta instituição para favorecer o desenvolvimento econômico sustentável. Partindo do pressuposto que, por meio de uma adequada política fiscal sobre esse importante bem de capital imóvel (a terra agrícola), se estimulam os produtores para o uso eficiente da terra ao mesmo tempo em que aumenta o custo de manutenção deste ativo no portfólio de especuladores e produtores pouco efetivos.

A orientação constitucional do tributo sobre o imóvel rural deveria ser efetivamente amparada por políticas públicas associadas, que facilitassem a fiscalização, promovessem o controle e atualização das informações fundiárias, estabelecessem um sistema integrado e sistematicamente atualizado entre as diferentes agências que alimentam bancos de dados independentes. Importantes mecanismos têm sido construídos para esse fim, como o CNIR e o SINTER, contudo, ainda é preciso maior integração entre as agências

produtoras de informações e maior transparência das mesmas, que permitam o acompanhamento pela sociedade civil, especialmente no âmbito ambiental.

A discussão sobre o aspecto ambiental nesse capítulo, se dá pela sobreposição das funções entre o CAR e o ADA. Atualmente, entende-se que a obrigatoriedade do ADA poderia ser substituída pela exigência do CAR, desde que a estrutura e desempenho do CAR melhorassem muito. Sem a necessidade do detentor do imóvel rural de cumprir dois requisitos ambientais de similar função, se poderia evitar a manutenção de um desses cadastros, que representa um custo e aumenta mais uma formalidade no processo de declaração das informações de áreas ambientais não tributáveis. O mais adequado seria a revogação do ADA e o aprimoramento do CAR, para que este cumprisse de forma adequada a finalidade fiscal e ambiental, harmonizando o Código Florestal e o Código Tributário brasileiros.

Essa medida também tornaria obsoleta a necessidade de averbar a RL na matrícula do imóvel, registrada no cartório de registro de imóveis, pois o CNIR já garante a integração das informações fundiárias detidas pelos cartórios com o cadastro nacional. Essa medida, além de institucionalizar a integração das informações também promove maior segurança jurídica das mesmas, uma vez que os cartórios são responsáveis legais pelas informações registradas.

Apesar das existentes limitações e contradições, melhorias administrativas e tecnológicas também têm surtido efeito positivo em fortalecer as estruturas básicas do sistema, é nesse contexto que a recente evolução dos cadastros nacionais se insere. Entretanto, ainda há muito o que melhorar, especialmente com relação a verificação das informações declaradas pelos contribuintes e das cadastradas nos diferentes órgãos, uma vez que já foram detectadas fragilidades no sistema de tributação fundiária e um grande potencial de arrecadação para ser explorado. Ao criar uma maior sinergia entre as agências públicas envolvidas com o tema, parte dessas fragilidades seriam resolvidas e provavelmente uma arrecadação mais justa seria possível.

O ITR enquanto instrumento de administração pública demanda um sistema que traduza de forma sistemática a dinâmica das transformações do território e do mercado de terras para os planejadores públicos e agentes econômicos. A princípio, o ITR deveria ser amparado por um sistema integrado de cadastros, contudo, historicamente, faltaram mecanismos e um sistema de suporte para que se promovesse a orientação do setor agropecuário e maior controle sobre a arrecadação no campo. Atualmente, o Brasil tem tentado reverter essa situação com a evolução recente do sistema de cadastros, porém ainda é preciso entender qual o real impacto dessas medidas na gestão fundiária do país.

Referências

APPY, B. **O ITR como forma de induzir boas práticas ambientais**. Disponível em: <<http://gvc.es.com.br/o-imposto-territorial-rural-itr-como-forma-de-induzir-boaspraticas-ambientais?locale=pt-br>> Acesso em: 26 ago. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 7.565 de 15 de setembro de 2011**. Dispõe sobre a criação e a manutenção do índice de preços de imóveis no Brasil. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7565.htm>. Acesso em: 08/10/2018

BRASIL **Decreto nº 8.764 de 10 de maio de 2016**. Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8764.htm>. Acesso em: 08/10/2018.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nos 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar no 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei no 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 08/10/2018.

BRASIL. **Código Tributário Nacional - Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.html>. Acesso em: 08 oct. 2018.

BRASIL. **Constituição, 1988**. Constituição Federal da República Federativa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 oct. 2018.

BRASIL. **IN IBAMA nº 5 de 25 de março de 2009**. Considerando a necessidade de padronizar o modelo de Ato Declaratório Ambiental – ADA; Considerando a necessidade de regulamentação das modalidades de apresentação do ADA, para fins de isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural-ITR, RESOLVE. Disponível em <>. Acesso em: 08 oct. 2018.

BRASIL. **IN RFB nº 1.462 de 22 de maio de 2014**. Dispõe sobre o Cadastro de Imóveis Rurais Cafir. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=51723>>. Acesso em: 08 oct. 2018

BRASIL. **IN RFB nº 1725 de 31 de julho de 2017**. Altera a Instrução Normativa RFB nº1467 de 22 de maio de 2014, que dispõe sobre o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir). Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=84876>>. Acesso em: 08 oct. 2018.

BRASIL. **IN SRF nº 256 de 11 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre normas de tributação relativas ao Imposto Territorial Rural e dá outras providências. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15137>>. Acesso em: 08 oct. 2018.

BRASIL. **Instrução Normativa SRF nº 272, de 30 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir). Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15155&visao=anotado>>. 08 oct. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4.947, de 06 de abril de 1966**. Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4947.htm>. Acesso em: 08 oct. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.393 de 19 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Rural – ITR, sobre o pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9393.htm>. Acesso em: 08 oct. 2018

BRASIL. **Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001**. Altera dispositivos das Leis nº 4.947, de 6 de abril de 1966, nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm>. Acesso em: 08 oct. 2018

BRASIL. **Lei nº 11.250 de 27 de dezembro de 2005**. Regulamenta o inciso III do §4º do art. 1553 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11250.htm>. Acesso em: 08 oct. 2018

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 08 oct. 2018

BRASIL. **Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 08 oct. 2018

BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 de novembro de 1972**. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5868.htm>. Acesso em: 08 oct. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 08 oct. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.022 de 12 de abril de 1990**. Altera o sistema de administração das receitas federais, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1989_1994/L8022.htm>. Acesso em: 08 oct. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.022, de 12 de abril 1990**. Altera o sistema de administração das receitas federais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/L8022.htm>. Acesso em: 08 oct. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm>. Acesso em: 08 oct. 2018.

BRASIL. **Portaria SRF nº 447 de 28 de março de 2002**. Aprova o Sistema de Preços de Terras. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=27866>>. Acesso em: 08 oct. 2018.

BRASIL. **SRF nº 256 de 11 de dezembro de 2002**. Altera a Instrução Normativa SRF nº 256 de 11 de dezembro de 2002. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15137>>. Acessado em: 08 oct. 2018.

BRASIL. **IN RFB nº 1640 de 11 de maio de 2016**. Dispõe sobre a celebração de convênio entre a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), em nome da União, o Distrito Federal e os municípios para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e altera a Instrução Normativa RFB nº 1.562, de 29 de abril de 2015. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=73816>>. Acesso em: 08 oct. 2018.

BREVES, M. A. de M., 2016. **“A atuação da RFB na Governança de Terras”** – Apresentação feita durante o II Seminário Internacional de Governança de Terras” no Instituto de Economia – UNICAMP.

CALCINI, F. P.; GRILI, E. A.S. **ITR e o novo Código Florestal: áreas não tributáveis e o Cadastro Ambiental Rural (CAR)**. In.: Nishioka, A. N.; Lima, C. A. R.P.; Pereira, C. A. G.; Anan Jr. P.; Peixoto, M. M. (Coord.) [et al.] Imposto sobre a propriedade Territorial Rural: à luz da jurisprudência do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – Volume 2 – São Paulo: MP Ed, 2015.

FERNANDES, V. B. **A Relação entre a Governança de Terras e o Desenvolvimento Econômico: da teoria a uma revisão sistemática de resultados empíricos**. 2018. 166 p. Tese de Doutorado – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas.

INCRA – **Dados do Acervo Fundiário**. Disponível em: http://acervofundiario.incra.gov.br/acervo/dados_acervo.php. Acesso em: 05/10/2018
BRASIL. Lei nº 8.847 – 28.01.1994.

KEYNES, J. M. **“A. Teoria Geral do Juros, da Moeda e do Emprego”**. Apresentação de Adroaldo Moura da Silva; tradução de Mário R. da Cruz – São Paulo: Abril Cultural, 1983.

OLIVEIRA, J. T. e COSTA, I. N. **O imposto territorial rural: Avaliação Econômica**. São Paulo, IPE/USP. Relatório de Pesquisas, 02, 1979, 88p.

OLIVEIRA, T.A.M. 2010. **Imposto Territorial Rural: um estudo econômico sobre a descentralização da cobrança**. 2010. 135 p. Tese de Mestrado – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas.

REYDON, B. P. & Siqueira, G. P., 2017 **Brazilian Rural Property Taxation and its Recent Structural Changes** In: World Bank Conference on Land and Poverty. Washington, 2017

REYDON, B.P. 1992. **Mercados de terras agrícolas e determinantes de seus preços no Brasil: um estudo de caso**, 1992.

VILARINHO, C. R. O. **O Imposto Territorial Rural (ITR) No Brasil**. 258 p. Tese de Mestrado – Instituto de Economia, UNICAMP, Campinas, 1989.

WILLIAMSON, I.; ENEMARK, S.; WALLACE, J.; RAJABIFARD, A. **Land Administration for Sustainable Development**. Cap.2. People and Land Administration. Redlands California, 2010.

YOUNGMAN, J. 2016. **Public Awareness Challenges for Valuation and Taxation**. In: World Bank Conference on Land and Poverty. Washington, 2016

A REGULAÇÃO JURÍDICA DO PARCELAMENTO URBANO-RURAL NO BRASIL E AS MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI N. 13.465/2017¹

Luly Rodrigues da Cunha Fischer

Luana Nunes Bandeira Alves

1. INTRODUÇÃO

As diferenças entre urbano e rural têm sido gradativamente reduzidas com o desenvolvimento técnico-científico e o processo de globalização, fortalecendo a noção de um novo rural (ENDLICH, 2006). Apesar de na atualidade haver uma maior indiferenciação entre esses espaços, essa dicotomia persiste na área jurídica, especialmente para fins tributários e de parcelamento e uso do solo.

Mesmo com o advento da Lei do Estatuto da Cidade, quando o planejamento local passou a ter que considerar a totalidade do território municipal, essa dicotomia no plano jurídico não conseguiu ser superada, sendo os espaços tratados de forma fragmentária pelos diferentes entes federados. A temática agrária permanece como uma competência privativa da União, com pouca ou nenhuma ingerência estadual e local. Já a questão urbanística é uma competência comum, havendo sua execução sido tradicionalmente tratada no âmbito local.

Nesse contexto, a Lei 13465/2017 trouxe dois novos elementos para esse debate: o conceito de núcleo urbano informal e a ampliação das possibilidades de atuação municipal para a desafetação de imóveis rurais para fins de regularização fundiária urbana.

O presente trabalho tem por objetivo investigar de que modo a edição da Lei n. 13.465/2017 impacta a regulação de imóveis urbanos e agrários.

A metodologia empregada no presente artigo foi baseada na análise dedutiva, utilizando as técnicas de revisão bibliográfica, documental e análise jurisprudencial. A pesquisa das decisões foi realizada a partir dos sítios eletrônicos de cada tribunal tendo por base as seguintes palavras-chave: imóvel rural IPTU, imóvel rural ITR, imóvel rural tributário e imóvel rural urbano. Este método consiste na análise da jurisprudência a partir dos seguintes elementos: resumo dos fatos (*facts*), objeto da ação (*issue*), fundamentação

¹ O presente artigo foi originalmente publicado pelas autoras na revista brasileira de políticas públicas, v. 7, n. 2 (2017), com o título Perspectivas sobre a relação urbano-rural: repercussões jurídicas no imóvel agrário após a edição da lei n. 13.465/2017. A versão do texto que integra a presente coletânea foi atualizada com base no Decreto 9310/2018, sem modificações significativas no texto.

(*reasoning*) e a decisão do Tribunal (*holding*). Segundo Luciana de Oliveira Ramos e Vivian Cristina Schorscher (2009), a técnica acima descrita enfatiza mais a fundamentação e os argumentos que embasam a solução do que a resolução do caso em si.

A apresentação dos resultados foi organizada em três partes. Inicialmente, é realizada a discussão sobre essas diferentes vertentes relacionadas à distinção entre as áreas urbanas e rurais existente no ordenamento jurídico brasileiro. Em seguida, apresentaremos a definição e classificações e regras de parcelamento dos imóveis agrário e urbano.

Por fim, discute-se o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dos Tribunais Regionais Federais (TRFs) sobre os casos de conflito de enquadramento de imóveis rurais pela legislação urbanística, utilizando como base o regime jurídico de tributação.

2. DISTINÇÕES ENTRE URBANO E RURAL

A ideia de contraposição entre o urbano e o rural vem sendo superada por diversas razões que devem ser levadas em consideração. De acordo com Ângela Maria Endlich (2006), existem diferentes critérios de definição sobre o urbano e o rural a serem analisados complementarmente, são eles: limites oficiais ou delimitação administrativa, delimitação de um patamar demográfico, densidade demográfica e ocupação econômica da população.

A delimitação administrativa remete à ideia de rural e urbano como elementos espaciais, pois se fundamenta nos limites estabelecidos oficialmente pelo Estado, sendo esta a concepção adotada pelo Brasil. Segundo Luly Fischer (2014), a definição do perímetro urbano é uma das competências local a partir da qual o Município delimita o seu espaço para o exercício do poder de polícia de controle do parcelamento e uso do solo, sendo que para essa definição é utilizado o critério jurídico em consonância com o art. 3º do Decreto-Lei nº 311/1938.

Ainda a respeito do critério administrativo, é interessante notar que, de acordo com as lições de José Eli da Veiga (2004), em outros países é comum a combinação entre elementos estruturais como: número de habitantes ou densidade; e funcionais, a exemplo dos serviços indispensáveis aos cidadãos, sendo que o Brasil se distingue mundialmente por considerar como cidades locais tão precários, nos quais não há sequer escolas ou transporte coletivo.

Segundo Ângela Endlich (2006), as definições de caráter demográfico remetem à ideia de um rural como dispersão e o urbano enquanto aglomeração, porém essa concepção mostra-se insuficiente para avaliar questões importantes, como, por exemplo: a riqueza ou a pobreza; e o nível de educação dos habitantes.

Atualmente, a vinculação à ocupação econômica se encontra superada, já que se fortalece o posicionamento de que diversas atividades vêm sendo desenvolvidas no campo, o que constitui o novo rural. Nesse sentido, José Eli da Veiga (2004) destaca que nos territórios rurais mais dinâmicos predominam as atividades terciárias, principalmente serviços que geram fluxo de capital, a exemplo do turismo e da recreação.

O Brasil tem passado por várias modificações socioeconômicas e em virtude dessas mudanças é que os critérios analisados se mostram insuficientes para contemplar as complexidades entre urbano e rural (ENDLICH, 2006). Por esse motivo, considera que a concepção de centralidade é aquela que se mostra mais adequada a esse novo contexto, pois não pressupõe limites fixos entre urbano e rural; ou seja, o urbano pode se estender para além das cidades, se relacionando diretamente com o rural e, conseqüentemente, superando a ideia de compartimentação entre essas áreas.

A partir de 2001, houve alterações jurídicas no ordenamento na regulação dos espaços urbanos, afetando, conseqüentemente a definição de rural. A primeira delas está contida no art. 39, § 2º da Lei n. 10.257/2001, determinando que “o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo”. No entanto, tal determinação não superou a dicotomia entre o emprego do critério de urbano e rural na legislação brasileira.

Em 2009, foram editadas duas leis que trouxeram critérios de definição de área urbana. A primeira dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, que estabelece que “são passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras públicas da União, [...] situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica” (art. 21).

Essas doações ocorreriam nas áreas indicadas no perímetro indicado na Lei Municipal de Ordenamento Territorial Urbano (plano diretor, em lei municipal específica para a área ou áreas objeto de regularização ou em outra lei municipal), sendo tal exigência dispensada apenas nos casos de áreas urbanas consolidadas (art. 22).

O Decreto n. 7342/2010, que regulamentou as disposições acima, define áreas urbanas consolidadas como aquelas que possuam:

- a) sistema viário implantado com vias de circulação pavimentadas ou não, que configuram a área urbana por meio de quadras e lotes;
- b) uso predominantemente urbano, caracterizado pela existência de instalações e edificações residenciais, comerciais, voltadas à prestação de serviços, industriais, institucionais ou mistas, bem como demais equipamentos públicos urbanos e comunitários (art. 2º).

Assim, percebe-se que além do tradicional critério administrativo, passou o ordenamento jurídico a considerar o critério da destinação efetiva, isto é, a função urbana, independentemente da localização urbana ou rural para fins de regularização fundiária. Esse critério, no entanto, aplica-se somente aos municípios localizados na Amazônia Legal.

A segunda lei editada foi a Lei n. 11.977/2009, que dispunha sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbana, atualmente revogada, definia área urbana como “parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica” e área urbana consolidada como parcela da área urbana com densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbana; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos (art. 47).

Nessa lei, diferentemente do que ocorria com a legislação voltada à regularização urbana na Amazônia legal, que não autorizava expressamente a regularização fundiária urbana fora dos limites administrativos estabelecidos pela legislação municipal, prevalecendo, em nível nacional, o critério administrativo. O uso do conceito de área urbana consolidada no caso da lei em comento tinha finalidade de criar critérios objetivos para autorizar ou não a intervenção em áreas de preservação permanente situadas em núcleos urbanos contínuos ou descontínuos, assim definidos por legislação municipal.

É por essa razão que a lei 12.651/2012, conhecida como Novo Código Florestal, incorporou a definição de área urbana consolidada da Lei n. 11.977/2009, utilizando cumulativamente o critério demográfico e administrativo para autorizar a regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente, realização de obras habitacionais e de urbanização (art. 7º, §2º), não havendo qualquer inovação sobre a matéria.

A Lei nº. 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, alterou as disposições acima descritas, e introduzindo uma nova definição de urbano para fins de regularização, que é a de núcleos urbanos informais (art. 11, II). Segundo esse texto normativo, um núcleo urbano é definido como um:

assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural (art. 11, I).

Já o núcleo urbano informal é aquele classificado como “clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização”. Esses

núcleos serão considerados consolidados quando forem de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

Essa definição de núcleo urbano é aplicável mesmo aos imóveis localizados em área rural, ou seja, em áreas não previstas no plano diretor como urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. Interessante destacar que ficaram excluídas dessa lei os núcleos urbanos informais situados em áreas indispensáveis à segurança nacional ou de interesse da defesa, assim reconhecidas em decreto do Poder Executivo federal.

Segundo o mesmo dispositivo, a regularização fundiária urbana aplica-se aos imóveis localizados em área rural, desde que unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento (art. 11, § 6º). Segundo o Decreto 9310/2018, uma vez ultimada a Reurb sobre o imóvel rural, o Município poderá efetuar o cadastramento das novas unidades imobiliárias, para fins de lançamento dos tributos municipais (art. 3º, § 14). Conclui-se que a atuação direta municipal em área rural única exigência é de que o espaço ocupado pelo núcleo urbano informal tenha área inferior à fração mínima de parcelamento na região, sendo caracterizado pela legislação agrária como um minifúndio.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a nova legislação abandona o critério administrativo para fins de regularização fundiária, considerando apenas a destinação efetiva da área ocupada para funções urbanas. A prévia definição da área como urbana, tradicional no ordenamento jurídico brasileiro, foi superada, sendo compatível com a noção de planejamento territorial municipal único, prevista no Estatuto da Cidade. No caso da Amazônia Legal, mesmo após as modificações ocorridas no ano de 2017, a regra da destinação permanece válida apenas para as áreas urbanas consolidadas.

Contudo, o critério da destinação efetiva pode afetar tanto o planejamento das cidades, gerando descontrole da expansão da mancha urbana, como prejudicar a segurança alimentar do território, pois a conversão do solo rural em urbano é altamente rentável para fins de especulação imobiliária. Para frear esse possível efeito adversos essa regularização limita-se aos imóveis rurais classificados como minifúndios, ou seja, que perderam de fato sua capacidade produtiva.

3. IMÓVEL AGRÁRIO E IMÓVEL URBANO: DEFINIÇÃO, CLASSIFICAÇÕES E REGRAS DE PARCELAMENTO

A definição de imóvel rural foi unificada na legislação agrária e tributária, aplicando-se também o critério da destinação efetiva. O conceito legal no citado inciso I do art. 4º do Estatuto da Terra, atualizado, após a Constituição Federal de 1988, pelo coincidente inc.

I do art. 4º da Lei nº 8.629/93, o define como o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à atividade agrária.

O conceito de rústico está ligado à noção de não edificado. No entanto, com o desenvolvimento técnico científico esse elemento deixa de ser uma característica essencial para a definição, ocorrendo predominantemente em meio rural (REZEK, 2007). Nesse sentido, é esclarecedor o precedente do STJ sobre o tema, ao estabelecer que “[o] critério para a aferição da natureza do imóvel, para sua classificação, se urbano ou rural, para fins de desapropriação, leva em consideração não apenas sua localização geográfica, mas também a destinação do bem” (STJ: RESP 1170055/TO, Rel. Min. Eliana Calmon, publicação DJ de DJ de 24/6/2010).

Esse também é o entendimento que se depreende da leitura do art. 4º, I, do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), que deixa em segundo o plano o critério localização para definir imóvel rural, colocando em evidência a forma de exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial.

A expressão área contínua está ligada à continuidade econômica da atividade agrária, e não a mera continuidade física. Por essa razão, a existência de estrada, cerca ou rio, desde que não atrapalhe o exercício da atividade e a circulação. Nesse sentido é o Ato Declaratório 9/98 da Secretaria da Receita Federal, que dispõe que

I – a expressão “área contínua” de que trata o § 2º do art. 1º da Lei 9.393, de 19.12.1996, tem o sentido de continuidade econômica, de utilidade econômica e de aproveitamento da propriedade rural; II – considera-se imóvel rural de área contínua a área do prédio rústico seja ela um todo único, indivisível, seja ela dividida fisicamente por estrada, rodovia, ferrovia ou por um rio.

É oportuno destacar que, de acordo com as lições de Gustavo Rezek (2008), a continuidade econômica deve ser seguida pela proximidade física das áreas. Assim, a lei agrária ameniza o conceito da continuidade física do direito civil, mas não o despreza por completo. Deve-se analisar caso a caso, razão pela qual adota a expressão *continuidade físico-econômica*, que reflete a necessidade de continuidade econômica agregada à proximidade física entre as áreas passíveis de exploração.

Cumprir observar a possibilidade de descontinuidade não é apenas espacial, mas registral. O imóvel rural contínuo, assim, poderá ser constituído por uma ou mais propriedades rurais, inclusive de proprietários diferentes. Nesse sentido destacamos precedente do STF, que estabelece que “[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” (MS 24.503, Rel. Min. Marco Aurélio, publicação DJ de 05/09/2003).

Por fim, cumpre destacar a questão da afetação potencial dos imóveis agrários contida na definição. A Instrução Normativa nº 17-B, de 22 de dezembro de 1980, que dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais, estabelece as hipóteses de necessidade de prévia anuência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Nos casos de parcelamento para fins urbanos de imóvel rural localizado em zona urbana ou de expansão urbana, cabe ao INCRA apenas realizar a atualização do cadastro rural, contanto que o parcelamento esteja previamente aprovado pela Prefeitura e registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Já nos casos de parcelamentos urbanos localizados fora da zona urbana ou na zona de expansão urbana, o ato normativo do INCRA determina que é de sua competência exclusiva, a requerimento do interessado, autorizar a conversão de solo rural em urbano. Nesses casos, a alteração de uso será autorizada nos casos em que: a) por suas características e situação, seja própria para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas; b) seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balneária; e c) comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento.

Essas medidas têm por objetivo assegurar a disponibilidade de terras para o uso agrário, garantindo segurança alimentar. No entanto, essa restrição para Municípios cujo crescimento urbano é rápido, como no caso dos que estão sujeitos à elevado fluxo migratório na Amazônia Legal, o poder local tem pouca capacidade de interferir no processo de parcelamento do solo nas áreas de expansão urbana e de urbanização específica.

Conforme acima mencionado, a lei 13.465/2017 conferiu maior poderes ao Município apenas para promover a regularização fundiária em áreas de expansão urbana e de urbanização específica. Assim, com a mudança do conceito de núcleo urbano, a regra da Instrução Normativa do INCRA nº 17-B/1980, foi parcialmente afastada pela nova lei federal. A partir das novas regras de regularização fundiária compete exclusivamente aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados classificar a modalidade de regularização; processar análises e aprovar os projetos propostos e emitir a certidão de regularização fundiária (CRF) (art. 30).

A CRF é definida como ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado (art. 41) e deverá conter, no mínimo: a) o nome do núcleo urbano regularizado; b) a localização; c) a modalidade da regularização; d) as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma; e) a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando

houver; e f) a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

A referida certidão de regularização fundiária substitui a exigência anterior do licenciamento urbanístico-ambiental integrado prevista na Lei n. 11977/2009 no processo de aprovação dos projetos de regularização fundiária urbana. Esse ato também substitui os processos individuais de titulação da área regularizada, pois nela também está contida a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro.

Esse ato administrativo é igualmente responsável por suprir o processo de desafetação do INCRA dos imóveis rurais com parcela inferior ao menor módulo rural, ou seja, das propriedades rurais classificadas como minifúndios. Segundo o art. 44, §§ 4º e 7º, o oficial do cartório de registro de imóveis ao registrar a CRF, não necessita da averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no INCRA.

Em verdade, como a desafetação nessas hipóteses se dá com a expedição da CRF, o oficial do cartório de registro de imóveis somente notificará o INCRA, Ministério do Meio Ambiente e a Secretaria da Receita Federal do Brasil apenas após o registro da CRF, para que esses órgãos cancelem, respectivamente, os respectivos registros existentes no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e nos demais cadastros relacionados a imóvel rural, relativamente às unidades imobiliárias regularizadas (art. 33 da Lei 13465/2017, regulamentado pelo art. 42, § 10 do Decreto 9310/2017).

É importante esclarecer que o Estatuto da Terra, em seu artigo 4º; e o Decreto nº 55.891/1965, no artigo 6º, classificam o imóvel agrário a partir das seguintes modalidades: minifúndio, propriedade familiar, empresa rural, latifúndio por exploração e latifúndio por dimensão. Todas as referidas modalidades se relacionam com o conceito de módulo rural que – de acordo com o art. 5º do Estatuto da Terra; e o art. 14 do Decreto acima citado – diz respeito à área mínima de parcelamento do solo, economicamente aproveitável em cada localidade.

O minifúndio, previsto no art. 4º, inc. IV, é conceituado como o imóvel agrário com área agricultável inferior ao módulo mínimo para a região em que se localiza e o tipo de exploração a qual se destina. Por ser inferior ao mínimo necessário para obter rentabilidade com a exploração econômica da terra, o minifúndio resulta em pobreza e prática predatória dos recursos naturais, sendo, portanto, proibido pelo art. 65 do Estatuto da Terra, conforme salienta Gustavo Rezek (2007). É somente nesses casos que a Lei n. 13.465/2017 atribuiu competência aos Municípios para a desafetação automática do imóvel rural.

A propriedade familiar, disposta no art. 4º, inc. II, da Lei nº 4.504/1964, é necessariamente explorada pelo agricultor e sua família, sendo, excepcionalmente, constatado o auxílio de terceiros. Essa espécie representa a área suficiente à garantia da subsistência e rentabilidade econômica daqueles que a exploram, podendo ser, pelo menos, igual a um módulo rural ou superá-lo, desde que não configure a empresa rural.

No que tange à empresa rural, esta espécie é prevista pelo art. 4º, inc. VI, do Estatuto da Terra, sendo definida como imóvel destinado ao empreendimento de pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, com objetivo econômico.

O latifúndio por exploração, definido pelo art. 4º, inc. V, alínea b, da legislação acima citada, diz respeito à extensão que não excede a área referente ao latifúndio por dimensão. Mas, sua principal característica é o fato de ser inexplorado ou explorado de forma ineficiente.

A modalidade latifúndio por dimensão está extinta, pois, embora tenha sido prevista pela legislação infraconstitucional, não foi recepcionada pela CF/1988 em seu art. 185, inciso I, o qual prevê as hipóteses de configuração do imóvel rural quanto à sua extensão. Por fim, essa espécie de imóvel agrário era aquela que não excedia 600 vezes a dimensão do módulo médio da área ou que excedia 600 vezes a média dos imóveis rurais de determinada localidade.

Além da classificação prevista pelo Estatuto da Terra, há também aquela que se encontra no texto da CF/1988, mais precisamente em seu art. 185, incisos I e II, sendo este dispositivo posteriormente regulamentado pela Lei nº 8.629/1993.

A disposição constitucional define o imóvel agrário quanto à sua extensão, como pequena, média ou grande propriedade (art. 185, inc. I); e quanto à sua exploração, como propriedade produtiva ou improdutiva (art. 185, inciso II).

É importante ressaltar o posicionamento Plenário do STF no julgamento do Mandado de Segurança nº 24719, relatado pelo Ministro Carlos Velloso, ao consolidar que a classificação da propriedade rural em pequena, média ou grande se apreende estritamente da extensão do lote, sem exclusão do espaço considerado não aproveitável da área total do imóvel. Contudo, esse entendimento aplica-se apenas para fins de classificação do imóvel agrário, conforme a interpretação do art. 185 da CF/1988.

Dessa forma, posterior à Constituição, o art. 4º da Lei nº 8.629/1993 determina que a pequena propriedade compreende de um a quatro módulos fiscais; a média propriedade é superior a quatro e inferior a quinze módulos fiscais; e, por fim, a grande propriedade representa as áreas superiores a quinze módulos fiscais.

Ao analisar de forma crítica a legislação exposta, contata-se que o Estatuto da Terra se mostra insuficiente para abranger a complexidade de situações existentes atualmente envolvendo áreas urbanas e rurais. Isso ocorre, principalmente, em virtude do tempo

de existência dessa lei que foi promulgada na década de 1960, cabendo também compreender que, apesar de a Constituição Federal de 1988 ser mais recente que o Estatuto da Terra, esta se mostra incompleta por não tratar de espécies como: o minifúndio que também deve ser discutido.

Sendo assim, se mostra mais adequada e atualizada a classificação doutrinária proposta por Gustavo Rezek (2007), segundo a qual o imóvel agrário poderá ser definido: a) quanto à sua localização, como a.1) rural ou a.2) urbano; b) quanto à qualificação do meio para o exercício da atividade agrária, como b.1) rústico ou b.2) edificado; e c) quanto à sua política governamental, como c.1) empresa agrária, c.2) latifúndio e c.3) imóvel devoluto.

Assim, o imóvel rústico é aquele cuja atividade agrária é necessariamente desenvolvida a partir do contato direto com a terra fértil para o desenvolvimento de plantas ou criação de animais, enquanto o imóvel edificado é aquele em que estas mesmas atividades podem ser desenvolvidas através de maquinários e construções que substituam a presença direta da terra fértil. Nesse sentido, Flavia Trentini (2012) dispõe que, modernamente, muitos produtos de origem agrícola não dependem de uma relação direta com a utilização da terra.

No que tange à concepção de empresa rural, Gustavo Rezek (2007) defende a ideia do imóvel de empresa agrária, e não de empresa rural aos moldes do Estatuto da Terra, porque o primeiro possui um sentido mais amplo, enquanto o segundo se mostra ultrapassado e restrito.

A referida classificação adota os conceitos estabelecidos pela legislação vigente com relação às espécies de latifúndio por exploração, a partir do qual aquela propriedade que for considerada improdutivo deverá ser objeto de desapropriação para fins de reforma agrária. Quanto ao imóvel devoluto este é propriedade do Estado, sendo constituído pelas chamadas terras devolutas - as quais o Poder Público não incumbiu uma destinação - que seriam imóveis agrários por sua potencialidade, aguardando a correta destinação pelo Estado.

Essa classificação, no entanto, não foi ainda totalmente incorporada pela legislação agrária, possuindo ainda a questão tratamento fragmentário, especialmente no que concerne a relação entre regulação do uso do solo urbano e rural.

Já no que se refere à definição de imóvel urbano, um critério comumente utilizado pela doutrina para classifica-lo é a legislação tributária, isto é, o fato gerador do Imposto predial territorial urbano (IPTU), previstos no Código Tributário Nacional (CTN). Esse diploma legal define zona urbana (art. 32, §§1º e 2º) como área assim definida por lei municipal, observada a presença de dois dos seguintes melhoramentos construídos ou mantidos pelo Poder Público: a) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; b) abastecimento e água; c) sistema de esgotamento sanitário; d) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição

domiciliar; d) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado. Ainda segundo este dispositivo legal pode o Município realizar a cobrança do imposto fora de zona urbana, por equiparação, caso exista loteamento aprovado destinado à habitação, à indústria e ao comércio (FURLAN, 1998).

Essa disposição, ainda que não tenha perdido relevância, não vincula a competência constitucional dos Municípios de ordenar o uso e parcelamento do uso do solo (art. 30, VIII da Constituição de 1988). Assim, compete ao Município, para organizar seu território por meio do exercício de seu poder de polícia, delimitar, por lei, os limites da zona urbana e de expansão urbana. Conforme já tratado acima, a Lei 10257/2001, não eximiu os Municípios da responsabilidade de realizar tal tarefa, adotando-se ainda o princípio da localização do imóvel para fins de classificação dos imóveis.

Ocorre que, ao longo dos anos, em especial com a edição das leis sobre regularização fundiária, o ordenamento jurídico brasileiro passou a adotar um critério misto para as zonas urbanas, passando-se a adotar também o critério da destinação efetiva, com a edição da Lei 13465/2017. Contudo, prevalece o critério da localização para a aplicação da Lei 6766/1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, não havendo classificação legal específica das atividades que podem ser consideradas urbanas, cabendo a cada município legislar sobre essa questão, no âmbito local.

Assim, é possível afirmar que diferentemente, do que ocorreu com a definição de imóvel urbano, em que o critério da localização foi parcialmente alterado em prol de uma maior autonomia dos municípios para promover a regularização fundiária de assentamentos urbanos informais, os critérios de classificação do imóvel rural permanecem inalterados.

O que definirá se o imóvel previamente ocupado será urbano ou rural em áreas de expansão urbana ou de urbanização específica será sua destinação efetiva e não mais o critério formal da desafetação. Essa medida não coloca em risco, ao menos teoricamente, a necessidade de primazia da destinação de áreas rurais à atividade agrária, pois a autonomia dos municípios para concretizar a intervenção sem a necessidade de prévia anuência do INCRA ocorre apenas em áreas de pequena dimensão, que são os minifúndios já previamente ocupados.

Entretanto, é necessário ressaltar que essa medida poderá gerar conflitos entre o órgão agrário federal e os Municípios, pois como tradicionalmente não há controle preventivo pelo Município das ocupações espontâneas, atividades agrícolas como a horticultura poderão desaparecer em razão da pressão decorrente da especulação fundiária em zonas periféricas, podendo colocar em xeque a segurança alimentar dos centros urbanos. Esse controle permanece apenas para os parcelamentos do solo para fins urbanos formais, para os quais ainda são válidas as exigências da Instrução Normativa INCRA n. 17-B/1980.

4. HIPÓTESES DE INCIDÊNCIA DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO E DO IMPOSTO TERRITORIAL RURAL: ANÁLISE LEGAL E JURISPRUDENCIAL

Conforme mencionado acima, a incidência do IPTU, de acordo com o art. 156, inc. II, da CF/1988, é definida pelo ente municipal sobre os imóveis localizados na zona urbana. Para efeitos de incidência deste imposto, o art. 32 da Lei nº 5.172/1966, o Código Tributário Nacional, dispõe que se entende por zona urbana aquela que for definida pela lei municipal. As alíquotas deste imposto progridem de acordo com o valor da propriedade que varia em razão da localização e do uso do imóvel, conforme o art. 4º, inc. II, da CF/1988.

Diferentemente do IPTU, a cobrança do ITR é competência da União, e, conforme o art. 153, §4º, inc. III, da CF/1988, este incide com base de cálculo apenas sobre o valor da terra nua, considerando toda a extensão do lote e o seu grau de utilização, conforme a incidência de alíquotas aplicadas progressivamente, como determina o art. 11 da Lei nº 9.393/1996. A progressividade da alíquota cobrada depende diretamente da relação entre a extensão da propriedade e o seu grau de utilização, sendo este um ponto importante para a análise do ITR, em virtude da questão central sobre a destinação agrária destes imóveis. De acordo com Flavia Trentini (2012), com relação à doutrina agrária, o imóvel será compreendido como agrário independentemente de sua localização, sendo considerada principalmente a sua destinação. O Estatuto da Terra também é taxativo quanto a esse ponto em seu art. 4º, inc. I, qualquer que seja a sua localização, contanto que se destine às atividades dispostas no art. 15 do Decreto-Lei nº 57/1966.

A partir da presente discussão, verifica-se o descompasso entre o critério da localização para incidência tributária, a partir do CTN; e as disposições da legislação agrária que considera também o critério da destinação do imóvel. Assim, em virtude dessa dissonância são verificados determinados problemas quanto à tributação dos imóveis agrários localizados em áreas urbanas. Em razão da complexidade que envolve o imóvel agrário localizado em área urbana, seja em matéria de Direito Agrário ou Direito Tributário é importante buscar verificar qual tem sido o entendimento jurisprudencial do STF, STJ e dos TRFs.

Como resultando da pesquisa de jurisprudência foram analisadas 30 decisões, sendo: 4 julgados do STF, 7 decisões do STJ, 2 julgamentos do TRF da 1ª Região, 2 decisões do TRF da 2ª Região, 4 julgados do TRF da 3ª Região, 2 decisões do TRF da 4ª Região e 9 julgamentos do TRF da 5ª Região. A seleção das decisões se baseou no critério de utilização de determinadas palavras-chave no sítio eletrônico de cada um desses tribunais, as referidas palavras-chave são: imóvel rural, imóvel agrário, imóvel rural em área urbana, IPTU e ITR. Por fim, esclarece-se que a pesquisa jurisprudencial foi realizada no período de maio a julho de 2015.

Em 1982, o STF (Recurso Extraordinário **93850-MG, Rel. Min. Moreira Alves, publicado em: 27/08/1982**) declarou inconstitucional

o art. 6º da Lei nº 5.868/1972, porque não se tratava de lei complementar para poder estabelecer critérios de natureza tributária, sendo, então, aplicáveis os arts. 29 e 32 do CTN que se fundamentam no critério da localização do imóvel, ressalvando a discussão sobre o critério da destinação. Em 1986, o STF foi novamente instado a se manifestar acerca a incidência do IPTU com fundamento no art. 32 do CTN, porém, não foi conhecido o respectivo recurso extraordinário (STF: Recurso Extraordinário **100427-DF**, **Rel. Min. Carlos Madeira**, **publicado em:** 07/03/1986).

No ano de 1999, o Tribunal Pleno do STF (Recurso Extraordinário 1407735-SP, **Rel. Min. Sydney Sanchers**, publicado em: 04/06/1999), em votação unânime, declarou inconstitucional o art. 12 da Lei nº 5.868/1972 no tocante à revogação do art. 15 do Decreto-Lei nº 57/1966.

Sendo assim, ao analisar a questão de bitributação relacionada ao IPTU e ao ITR, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Apelação Cível 147640-RJ, **Rel. Des. Castro Aguiar**, publicada em: 08/03/2001), em uma das primeiras decisões dos TRFs encontradas na pesquisa jurisprudencial a partir do critério cronológico, considerou que estando o imóvel situado em zona urbana caberia a cobrança do IPTU fundamentando que diante do conflito de natureza tributária: 1. Estando o imóvel localizado em área urbana, urbanizável ou de expansão urbana e não tendo exploração agrícola, pastoril ou extrativa vegetal, este será sujeito ao IPTU, afastando a incidência do ITR, declarando não provida a referida apelação.

Em decisão publicada no ano de 2004, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF da 5ª Região. Embargos de Declaração na Apelação Cível 294568-SE, **Rel. Des. Hélio Silvio Ourem Campos**, publicados em: 19/03/2004) analisou os Embargos de Declaração opostos pela Fazenda Nacional, em razão de suposta contradição a respeito da incidência de IPTU em imóvel incluído na área de expansão do Município de Aracajú. Nesse caso o Tribunal, com base nas disposições dos arts. 29 e 32 do CTN, negou provimento aos Embargos por não haver contradição na decisão que julgou que independentemente do uso dado à propriedade, incide a cobrança do IPTU sobre imóvel situado em área urbanizável ou de expansão urbana, conforme lei municipal, mesmo que não sejam constatados os melhoramentos dispostos no art. 32, §1º, do CTN. Constata-se claramente que esta decisão teve por fundamento preponderante as disposições do Código Tributário Nacional.

É interessante destacar que ainda em 2004, o TRF da 5ª Região (Apelação Cível 325790-SE, **Rel. Des. Francisco Cavalcanti**, publicada em: 19/04/2004) julgou uma apelação cível em que a União suscitou o art. 15 do Decreto-Lei nº 57/1986, o qual expressa a não incidência do art. 32 do CTN nos casos em que o imóvel seja utilizado para exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo o ITR. Como no caso em tela não foi comprovada essa hipótese, foi determinada a incidência do IPTU, conforme disposto no art. 32 do CTN. Nesta decisão se verifica expressamente a discussão sobre a destinação do imóvel em favor da incidência do ITR.

Outro posicionamento é o do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (Reexame Necessário Cível 438884, **Rel. Des. Fábio Pietro**, publicado em: 26/05/2004) em decisão referente a Embargos à Execução, onde a embargada promoveu uma execução fiscal com fundamento em uma certidão de inscrição em dívida ativa de débito de ITR referente ao exercício tributário do ano de 1986. Ocorre que o imóvel agrário foi integrado à área urbana fato este devidamente comprovado. Sendo assim, o Tribunal entendeu que a área situada em zona urbana só pode ser submetida ao IPTU, sendo totalmente afastado o ITR. Nota-se nesta decisão um descompasso com o entendimento majoritário dos TRF's e do STJ, conforme a análise sistemática das decisões estudadas, uma vez que este entendimento foi expressamente genérico ao afirmar que aos imóveis situados em zona urbana somente cabe a cobrança de IPTU.

No ano de 2004, o STJ (Recurso Especial 472628-RS, **Rel. Min. Castro Moreira**, publicado em: 20/06/2005) também se manifestou a respeito da matéria, assentando o entendimento de que ao dispor a respeito do IPTU, o legislador optou, a *prima facie*, pela adoção do critério da localização do imóvel em área urbana, mas, ainda assim, o Tribunal assevera que no caso do ITR, este não incide somente nos imóveis localizados em área rural, podendo também recair sobre aqueles que se encontram em zona urbana quando se voltam à atividade agrária. A decisão esclarece, ainda, que essa fundamentação se encontra em consonância com o entendimento do STF (Recurso Especial 492869-PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, publicado em: 20/06/2005; e Agravo Regimental no Recurso Especial 679173-SC, Rel. Min. Denise Arruda, publicado em: 18/10/2007).

Nesse mesmo sentido, foi o posicionamento expresso pelo STJ (Recurso Especial 1112646-SP, Publicado em: 28/08/2009) em 2009 na decisão cujo relator foi o Ministro Herman Benjamin em que foi ratificada a não incidência do IPTU, mas do ITR sobre imóvel localizado em área urbana do município quando comprovada a destinação agrária. A referida decisão é recorrentemente mencionada em julgamentos posteriores tanto do STJ (Recurso Especial 1150408-SP, Rel. Min. Castro Meira, publicado em: 19/10/2010; Recurso Especial 1207093-SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, publicado em: 26/11/2010; Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 259607-SC, Rel. Min. Benedito Gonçalves, publicado em: 17/06/2013) quanto dos TRF's (TRF 5ª Região: Apelação Cível 54795-SE, Rel. Des. Geraldo Apoliano, publicada em: 08/04/2014).

De forma indireta, em 2005, o TRF da 1ª Região externou o posicionamento de que a classificação do imóvel em urbano ou rural ocorre conforme sua destinação, e não sua localização com fundamento na aplicação analógica do art. 4º, inc. I, da Lei nº 8.629/1993. Destaca-se que este entendimento se encontra em consonância com decisões anteriores deste mesmo Tribunal (TRF 1ª Região: Apelação Cível 200143000010655-TO, Rel. Des. Carlos Olvavo, publicada em: 31/05/2005).

Em 2010, o TRF da 3ª Região (Apelação Cível 1319113, Relator Juiz Federal Convocado Silva Neto, publicada em: 24/01/2011), com base nos precedentes da jurisprudência do STJ (Recurso Especial 1112646-SP, Rel. Min. Herman Benjamin, publicado em: 28/08/2009; e Agravo Regimental no Recurso Especial 679173-SC, Rel. Min. Denise Arruda, publicado em: 18/10/2007), afirmou que, uma vez comprovado o critério da natureza da atividade empresarial de cunho agrário, considera-se o imóvel sujeito à cobrança do ITR, pela União; e não do IPTU, pelo Município. Assim, este julgado diferiu substancialmente em relação à decisão analisada referente ao ano de 2004 emitida pelo mesmo órgão jurisdicional (TRF 3ª Região: Reexame Necessário Cível 438884, Rel. Des. Fabio Pietro, publicado em 26/05/2004).

É interessante também notar que, em 2011, o TRF da 5ª Região (Apelação Cível 429176-CE, **Rel. Des. Geraldo Apoliano**, publicada em: 24/02/2011), além de manter o posicionamento dominante na jurisprudência que considera o critério topográfico em conjunto com a destinação do imóvel, destacou que compete ao ente municipal delimitar a zona urbana através do Plano Diretor Municipal que é um importante instrumento da política urbana e, por consequência, do ordenamento territorial. Este instrumento se encontra previsto tanto no plano constitucional, através do art. 182, §1º, da Constituição Federal; quanto na legislação infraconstitucional, como é o caso da Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana.

Também no ano de 2011, o TRF da 3ª Região (Apelação Cível 1346598-SP, **Rel. Juiz Federal Convocado Leonel Ferreira**, publicada em: 18/04/2011) em sede de Apelação Cível em que o autor defendia a configuração da relação jurídico-tributária com a União, em razão da incidência de ITR em imóvel com destinação agrária, o Tribunal entendeu que o critério da localização, em determinados casos, é insuficiente tanto para determinar a incidência tributária quanto para verificar as repercussões desta. A referida decisão destacou um ponto muito importante dentro do regime jurídico de tributação nos casos em discussão que se reporta justamente à necessidade de analisar em conjunto os critérios topográfico e de uso do imóvel.

Em 2014, o TRF da 2ª Região (Apelação Cível 597137-RJ, Rel. Des. Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, publicada em: 23/05/2014) em sede de Apelação Cível ressaltou que, com relação ao alargamento do perímetro urbano resultante do crescimento das cidades, é competência do município delimitar essas áreas para que sejam devidamente aplicadas as normas urbanísticas de caráter específico voltadas ao ordenamento territorial. A decisão trata de uma questão importante que diz respeito ao ordenamento territorial incluído no planejamento e voltado à melhor organização do território em compatibilidade com a atração de recursos e o desenvolvimento regional.

Ainda no ano de 2014, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (Apelação Cível **50226126920134047200**, **Rel. Des. Rômulo Pizzolatti**, publicada em: 14/10/2014) em análise a uma Apelação Cível em Ação Anulatória de Débito Fiscal afirmou que a simples

cobrança indevida de tributos não configura dano moral em favor do contribuinte. **Ressalta-se que esta foi a única decisão analisada durante a pesquisa que suscitou a questão a respeito da ocorrência de dano moral em caso de cobrança tributária indevida.**

No início de 2015, o TRF da 5ª Região (Apelação Cível 31409-PB, Rel. Des. Roberto Machado, publicada em: 05/03/2015) condenou, em razão de cobrança indevida e em consonância com as normas de Direito Civil, a União à restituição devida à autora pelos valores pagos a título de ITR quando o imóvel, além de estar localizado em zona urbana, não era destinado à atividade agrária. É importante destacar que nesta decisão o Tribunal assentou o entendimento de que a atividade agrária pode ser presumida, por exemplo, a partir de notificações emitidas pela Secretaria do Estado do Desenvolvimento da Agropecuária e Pesca Estadual acerca da necessidade de inscrição do imóvel no Cadastro Estadual de Estabelecimentos Pecuários.

Dessa forma, as decisões analisaram a questão acerca da incidência do IPTU ou ITR nos casos em que o imóvel agrário está localizado em área urbana, matéria esta que tem sido discutida nos tribunais desde 1982 quando o STF considerou inconstitucional o art. 6º da Lei nº 5.868/1972, tendo também declarado a inconstitucionalidade do art. 12 da Lei nº 5.868/1972 no tocante à revogação do art. 15 do Decreto-Lei nº 57/1966.

O STJ tem se manifestado desde 2004 no sentido de que, em matéria tributária, *a priori* o legislador optou pelo critério da localização quanto ao IPTU, porém quando se trata do ITR, este não incidirá somente nos imóveis localizados em zona rural, sendo também analisada, nestes casos, a atividade desenvolvida nos referidos imóveis. Em 2009, este mesmo tribunal publicou uma decisão paradigmática que é citada em vários julgados posteriores dos tribunais regionais, a referida decisão teve como relator o Ministro Herman Benjamin, sendo ratificada a incidência do ITR, e afastada a aplicabilidade do IPTU, quando comprovada a atividade agrária do imóvel em áreas definidas como urbanas pelo município.

No que tange aos tribunais regionais, pode-se então afirmar que o TRF da 1ª Região desde 2005 tem entendido que a classificação do imóvel e as repercussões desta ocorrem com base na destinação dada ao referido imóvel. O TRF da 2ª Região ressaltou em 2014 que o alargamento do perímetro urbano deverá ser devidamente delimitado pelo município, o qual é o ente federado competente para realizar tal delimitação.

O TRF da 3ª Região primeiro emitiu uma decisão, no ano de 2003, em descompasso com o entendimento dado pelo STF e STJ, porém em 2010 mudou o seu posicionamento, afirmando, então, a incidência do ITR quanto ao imóvel agrário urbano. Nesse sentido, o TRF 5ª Região, em 2004, já discutia a extensão quanto à aplicabilidade do IPTU, sendo que em 2011 considerou expressamente que o critério da localização deve ser analisado em conjunto com a destinação do imóvel, sendo importante ressaltar a competência do município quanto à delimitação da zona urbana através do Plano Diretor Municipal.

Com base nas decisões analisadas acerca do imóvel agrário localizado em área urbana, uma realidade que se intensifica em razão da globalização, pode-se afirmar que, do ponto de vista do STF, STJ e dos TRFs, estes imóveis devem ser submetidos ao regime jurídico de tributação referente ao ITR, uma vez que, em conjunto com o critério topográfico, se analisa o critério da destinação do imóvel referente às atividades de exploração agrícola, pastoril, extrativa vegetal ou agroindustrial, atentando-se também às devidas regulamentações do regime de parcelamento de uso do solo rural.

É possível ainda afirmar que em caso de conflito entre o regime de tributação municipal e federal, prevalecerá o regime da propriedade rural, independentemente se localizado em área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica. Na prática, a existência desses imóveis rurais em áreas que o município deseje influenciar no parcelamento do solo causa grandes empecilhos para o Poder Público Municipal, uma vez que não há no ordenamento jurídico instrumento que permitisse ao ente local forçar a conversão de imóvel rural em urbano. Essa opção estava adstrita ao interesse do loteador, sendo o único legitimado a solicitar a desafetação do imóvel de rural para urbano.

Portanto, os principais instrumentos disponíveis para esse fim na Constituição de 1988 e na Lei Federal n. 10257/2001, que são o parcelamento compulsório, a tributação progressiva e a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana são inaplicáveis a esses imóveis, independentemente de sua localização, uma vez que prevalece o princípio da destinação agrária sobre o princípio da localização do IPTU. Assim, caso não haja interesse do proprietário em parcelar seu imóvel, a única alternativa que resta aos Municípios seria a desapropriação por utilidade pública ou interesse social do imóvel rural, solução em regra pouco viável devido ao elevado valor que esses imóveis rurais possuem quando próximos a centros urbanos.

A Lei n. 13.465/2017, nesse ponto, não trouxe uma solução para a questão. A única menção que a nova lei faz à questão tributária está ligada à impossibilidade do cartorário obstar o registro da regularização fundiária nos casos de falta da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias (art. 13, § 2º e 44, § 3º).

Vale destacar que a referida lei disciplinou o uso da arrecadação de bens abandonados (art. 64), mas a competência municipal está restrita aos imóveis urbanos, não alcançando, no caso imóveis rurais desocupados em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. A competência nesses casos, conforme dispõe o Código Civil em vigor, é da União (art. 1276, § 1º).

A falta de instrumentos preventivos de controle do uso do solo de imóveis rurais, mesmo quando localizados em zonas urbanas definidas em lei Municipal, faz com que a pressão pelo uso da terra gere ocupações e conflitos fundiários urbanos. Nesses casos restará apenas aos Municípios convalidar situações de ocupações consumadas, sem a possibilidade de planejar o uso do solo por meio da aplicação do princípio da destinação efetiva assegurado pelo novo marco legal. No entanto, ainda que tal modificação legislativa

tenha dado maior autonomia aos municípios em garantir o direito à moradia da população, tal medida não contribui para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, considerado um princípio da política urbana brasileira.

CONCLUSÃO

O presente artigo teve por objetivo investigar quais são as normas jurídicas que incidem sobre o imóvel agrário em áreas urbanas, bem como quais são as repercussões da Lei n. 13.465/2017 para essa discussão.

A nova lei introduziu a aplicação do princípio da destinação efetiva para fins de regularização fundiária urbana, bem como uma nova terminologia: o núcleo urbano. Essa nova definição permite a intervenção do município mesmo nos imóveis localizados em área rural, ou seja, em áreas não previstas no plano diretor como urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. A única exigência é de que a área ocupada seja inferior à fração mínima de parcelamento na região. Essa abordagem é compatível com a noção de planejamento territorial municipal único, prevista no Estatuto da Cidade.

Contudo, o critério da destinação efetiva pode afetar tanto o planejamento das cidades, gerando descontrole da expansão da mancha urbana, como prejudicar a segurança alimentar do território, pois a conversão do solo rural em urbano é altamente rentável para fins de especulação imobiliária. Para tentar limitar esse efeito a autonomia do município para desafetar o solo rural está limitada aos casos em que a área perdeu sua capacidade produtiva, não havendo sido revogada totalmente a norma disciplinada na Instrução Normativa do INCRA nº 17-B/1980, foi parcialmente afastada pela nova lei federal.

Quanto ao aspecto tributário, a partir da análise jurisprudencial concluir que em caso de conflito entre o regime de tributação municipal e federal, prevalecerá o regime da propriedade rural, independentemente se localizado em área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica. Os principais instrumentos disponíveis para esse fim na Constituição de 1988 e na Lei Federal n. 10257/2001, que são o parcelamento compulsório, a tributação progressiva e a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana não são inaplicáveis a esses imóveis, independentemente de sua localização, uma vez que prevalece o princípio da destinação agrária sobre o princípio da localização do IPTU. A Lei n. 13.465/2017, nesse ponto, não trouxe uma solução para a questão.

A falta de instrumentos preventivos de controle do uso do solo de imóveis rurais, mesmo quando localizados em zonas urbanas definidas em lei Municipal, faz com que a pressão pelo uso da terra gere ocupações e conflitos fundiários urbanos. Nesses casos restará apenas aos Municípios convalidar situações de ocupações consumadas, sem a possibilidade de planejar o uso do solo por meio da aplicação do princípio da destinação efetiva assegurado pelo novo marco legal. No entanto, tal medida não contribui para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, considerado um princípio da política urbana brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1998). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 mai. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 57, de 18 de novembro de 1966. *Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0057.htm>. Acesso em: 07 mai. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 311, de 2 de março de 1938. *Dispõe sobre a divisão territorial do país*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-311-2-marco-1938-351501-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

_____. Decreto nº 58, de 10 de dezembro de 1937. *Dispõe sobre loteamento e venda de terrenos*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm>. Acesso em: 05 mai. 2015.

_____. Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012. *Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm>. Acesso em: 05 mai. 2015.

_____. Decreto nº 55.981, de 31 de março de 1965. *Regulamenta dispositivos do Estatuto da Terra*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D55891.htm>. Acesso em: 05 mai. 2015.

_____. Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966. *Regulamenta dispositivos do Estatuto da Terra*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d59428.htm>. Acesso em: 05 mai. 2015.

_____. Decreto nº 62.594, de 8 de abril de 1968. *Regulamenta o art. 65 do Estatuto da Terra*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d62504.htm>. Acesso em: 23 jun. 2015.

_____. Instrução Normativa nº 17-B, de 22 de dezembro, de 1980. *Dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/media/institucional/legislacao/atos_internos/instrucoes/instrucao/l17b_221280.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2015.

_____. Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993. *Dispõe sobre procedimentos do processo de desapropriação de imóvel rural*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp76.htm>. Acesso em: 05 mai. 2015.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. *Dispõe sobre o Estatuto da Terra*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 05 mai. 2015.

_____. Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. *Fixa normas de Direito Agrário*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4947.htm>. Acesso em: 05 mai. 2015.

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 07 jun. 2015.

_____. Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972. *Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm>. Acesso em: 05 mai. 2015.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. *Regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 5 mai. 2015.

_____. Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. *Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm>. Acesso em: 23 mai. 2015.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 23 jun. 2015.

_____. Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. *Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm>. Acesso em: 17 jun. 2017.

_____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. *Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 11 jun. 2017.

_____. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. *Dispõe sobre a proteção vegetal nativa*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 23 jun. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 259607. *Classificação e definição do imóvel a partir da localização e destinação*. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. 1ª Turma. Julgado em: 11/06/2013. Publicado em: 17/06/2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=29416376&num_registro=201202454057&data=20130617&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 472628 - RS (Processo nº 200201353268). *Critério a serem observados: localização e destinação*. Relator: Ministro Castro Meira. 2ª Turma. Julgado em: 12/05/2005. Publicado em: 20/06/2005. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1403234&num_registro=200201353268&data=20040927&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 19 jun. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 492869 – PR (Processo nº 200300116193). *Imóvel situado em zona urbana: localização e destinação*. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. 1ª Turma. Julgado em: 15/02/2005. Publicado em: 07/03/2005. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1621850&num_registro=200300116193&data=20050307&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 19 jun. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 679173 - SC. *Imóvel situado em zona urbana e a necessidade de comprovação da destinação econômica*. Relatora: Ministra Denise Arruda. 1ª Turma. Julgado em: 11/09/2007. Publicado em: 18/10/2007. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=3361918&num_registro=200400998596&data=20071018&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 19 jun. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1112646 (Processo nº 200900510886). *Imóvel em área urbana com destinação rural*. Relator: Ministro Herman Benjamin. 1ª Turma. Julgado em: 26/08/2009. Publicado em: 28/08/2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5927728&num_registro=200900510886&data=20090828&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 19 jun. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1150408 (Processo nº 200900743331). *Não incidência do IPTU em imóvel localizado em área urbana com atividades rurais*. Relator: Ministro Castro Meira. 2ª Turma. Julgado em: 28/09/2010. Publicado em: 19/10/2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=12272382&num_registro=200900743331&data=20101019&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1207093 – SP (Processo nº 201001279449). *Imóvel localizado em área urbana com exercício de atividade agropastoril*. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. 1ª Turma. Julgado em: 23/11/2010. Publicado em: 26/11/2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1024712&num_registro=201001279449&data=20101126&formato=PDF>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24719. *Classificação da propriedade rural*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Tribunal Pleno. Julgado em: 22/04/2004. Publicado em: 14/05/2004. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº **93850 - MG. Critério para a caracterização do imóvel como rural ou urbano. Relator: Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno. Julgado em: 20/05/1982. Publicado em: 27/08/1982. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=187342>>. Acesso em: 13 jun. 2015.**

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº **100427 - DF. Imposto Predial e Territorial Urbano. Relator: Ministro Carlos Madeira. 2ª Turma. Julgado em 04/02/1986. Publicado em: 07/03/1986. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 13 jun. 2015.**

- _____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 1407735 - SP. *Direito constitucional, tributário e processual civil*. Relator: Ministro Sydney Sanches. Tribunal Pleno. Julgado em: 08/10/1998. Publicado em: 04/06/1999. Disponível em: <www.stf.gov.br> Acesso em: 13 jun. 2015.
- _____. Tribunal Regional Federal (1ª Região). Apelação Cível nº 200143000010655 - TO. *Imóvel rural em área urbana*. Relator: Desembargador Carlos Olavo. 4ª Turma. Julgado em: 16/05/2005. Publicado em: 31/05/2005. Disponível em: <www.trf1.jus.br>. Acesso em: 19 jun. 2015.
- _____. Tribunal Regional Federal (1ª Região). Apelação Cível nº 200143000013530 - TO. *Imóvel rural em área urbana*. Relator: Desembargador Carlos Olavo. 4ª Turma. Julgado em: 16/05/2005. Publicado em: 02/06/2005. Disponível em: <www.trf1.jus.br>. Acesso em: 19 jun. 2015.
- _____. Tribunal Regional Federal (2ª Região). Apelação Cível nº 597137 (Processo nº 200550010120901). *Competência para definição do perímetro urbano*. Relator: Desembargador Aluisio Gonçalves de Castro Mendes. 5ª Turma. Disponível em: <www.trf2.jus.br>. Acesso em: 13 jun. 2015.
- _____. Tribunal Regional Federal (2ª Região). Apelação cível nº 147640 - RJ (Processo nº 9702294614). *Imposto Territorial Rural e Imposto sobre a Propriedade Predial Urbana*. Relator: Desembargador Castro Aguiar. 2ª Turma. Julgado em: 14/02/2001. Publicado em: 08/01/2001. Disponível em: <www.trf2.jus.br>. Acesso em: 13 jun. 2015.
- _____. Tribunal Regional Federal (3ª Região). Reexame Necessário Cível nº 438884. (Processo nº 0505273-40.1992.4.03.6182). *Imóvel situado em área de expansão urbana*. Relator: Desembargador Fabio Pietro. 4ª Turma. Julgado em: 28/04/2004. Publicado em: 26/05/2004. Disponível em: <www.trf3.jus.br>. Acesso em: 13 jun. 2015.
- _____. Tribunal Regional Federal (3ª Região). Reexame Necessário Cível nº 872104 (Processo nº 01257809619794036100). *Imóvel situado em área de expansão urbana*. Relator: Juiz Federal Convocado Roberto Lemos. 3ª Turma. Julgado em: 19/07/2012, Publicado em: 03/08/2012. Disponível em: <www.trf3.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.
- _____. Tribunal Regional Federal (3ª Região). Apelação Cível nº 1319113 (Processo nº 0001448-57.2003.4.03.6119). *Sujeição ao ITR, art. 15 do Decreto-Lei 57/1966*. Relator: Juiz Federal Convocado Silva Neto. Julgado em: 26/11/2010. Publicado em: 24/01/2011. Disponível em: <www.trf3.jus.br> Acesso em: 23 jun. 2015.
- _____. Tribunal Regional Federal (3ª Região). Apelação Cível nº 1346598 - SP (Processo nº 000851619964036100). *Insuficiência do critério da localização do imóvel*. Relator: Juiz Federal Convocado Leonel Ferreira. Julgado em: 30/03/2011. Publicado em: 18/04/2011. Disponível em: <www.trf3.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.
- _____. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Apelação Cível nº 50226126920134047200. *Anulação de débito fiscal*. Relator: Desembargador Rômulo Pizzolatti. 2ª Turma. Julgado em: 10/10/2014. Publicado em: 14/10/2014. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em: 24 jun. 2015.
- _____. Tribunal Regional Federal (4ª Região). Reexame Necessário Cível Processo nº 500354203201240472. *Imposto Predial e Territorial Urbano e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural*. Relator: Desembargador Rômulo Pizzolatti. 2ª Turma. Julgado em: 12/11/2013. Publicado em: 13/11/2013. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em: 24 jun. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal (5ª Região). Apelação Cível nº 294568 – SE (Processo nº 200205000173537). *Distinção entre imóvel rural e urbano*. Relator: Desembargador Hélio Silvio Ourem Campos. 1ª Turma. Julgado em: 11/12/2003. Publicado em: 19/04/2004. Disponível em: <www.trf4.jus.br>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal (5ª Região). Apelação Cível nº 31409 (Processo nº 00033218520124058200). *Imóvel localizado em área urbana com destinação rural e a incidência de ITR*. Relator: Desembargador Roberto Machado. 1ª Turma. Julgado em: 26/02/2015. Publicado em: 05/03/2015. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal (5ª Região). Apelação Cível nº 325790 – SE (Processo nº 200185000027695). *Imóvel que preencher as condições para se enquadrar como urbano*. Relator: Desembargador Francisco Cavalcanti. 2ª Turma. Julgado em: 02/03/2004. Publicado em: 19/04/2004. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 13 jun. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal (5ª Região). Apelação Cível nº 429176 – CE. (Processo nº 200581000202817). *Imóvel situado em zona urbana*. Relator: Desembargador Geraldo Apoliano. 3ª Turma. Julgado em: 17/02/2011. Publicado em: 24/02/2011. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal (5ª Região). Apelação Cível nº 446665 – SE (Processo nº 20018500002760). *Imóvel situado em zona urbana com destinação rural*. Relator: Juiz Federal Convocado Frederico Pinto de Azevedo. 3ª Turma. Julgado em: 28/04/2011. Publicado em: 10/05/2011. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal (5ª Região). Apelação Cível nº 522906 – SE (Processo nº 200785000038166). *Critério topográfico e destinação do imóvel*. Relator: Desembargador Luiz Alberto Gurgel de Faria. 3ª Turma. Julgado em: 29/09/2011. Publicado em: 07/10/2011. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal (5ª Região). Apelação Cível nº 54795 – SE (Processo nº 00013861720114058500). *Imóvel localizada em zona urbana e critério da destinação*. Relator: Desembargador Geraldo Apoliano. 3ª Turma. Julgado em: 03/04/2014. Publicado em: 08/04/2014. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal (5ª Região). Apelação Cível nº 548781 (Processo nº 548781). *Imóvel localizado em área urbana com destinação rural*. Relator: Desembargador Francisco Cavalcanti. 1ª Turma. Julgado em: 08/11/2012. Publicado em: 16/11/2012. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.

_____. Tribunal Regional Federal (5ª Região). Apelação Cível nº 98345 – SE (Processo nº 200485000050724). *Imposto Predial e Territorial Urbano e destinação do imóvel*. Relator: Desembargador Élio Wanderley de Siqueira Filho. 2ª Turma. Julgado em: 11/10/2011. Publicado em: 20/10/2011. Disponível em: <www.trf5.jus.br>. Acesso em: 23 jun. 2015.

ENDLICH, Ângela Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (orgs.). *Cidade e campo: relações e contradições entre rural e urbano*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 11-32.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. *Ordenamento territorial e planejamento municipal: estudo de caso das limitações supralocais à aplicação do art. 30, VIII da Constituição de 1988 pelo município de Parauapebas, Pará*. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, 2014.

FURLAN, Valéria. *Imposto predial e territorial urbano*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de direito financeiro e tributário*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

RAMOS, Luciana de Oliveira; SCHORSCHER, Vivian Cristina. Método do caso. In: GHIRARDI, José Garcez (Org.). *Métodos de ensino em Direito: conceitos para um debate*. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 49-60.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. *A desapropriação no direito agrário*. São Paulo: Atlas, 1992.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel rural: agrariedade, ruralidade e rusticidade*. Curitiba: Juruá, 2007. p. 61-80.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 281-283.

SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da. A propriedade agrária e suas funções sociais. In: SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da (Org.). *O Direito Agrário em debate*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. p. 11-25.

SOUZA, João Bosco Medeiros de. *Direito Agrário*. Lições básicas. São Paulo: Saraiva, 1994. p. 27-37.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés; SONDA, Claudia; LEMOS, Angelaine. Cadastro Ambiental Rural (CAR) e povos tradicionais. *Revista da Faculdade de Direito UFG*. Goiás, v. 39, nº 1, p. 77-91, jun., 2015. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php/revfd/article/view/36494/18729>>. Acesso em: 03 jul. 2015.

TRENTINI, Flavia. *Teoria do direito agrário contemporâneo*. São Paulo: Atlas, 2012.

VEIGA, José Eli da. A relação rural/urbano no desenvolvimento regional. In: Centro de estudos avançados multidisciplinares da Universidade de Brasília. *Cadernos do CEAM*. Brasília: 2005. Disponível em: <http://www.nomads.usp.br/documentos/textos/modos_vida/14_veiga/elidaveiga_relacao_ruralurbano.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos. In: PIQUET, Rosélia; OLIVEIRA, Elzira de. *Economia e território no Brasil contemporâneo*. 2007. Disponível em: <http://www.zeeli.pro.br/wp-content/uploads/2012/06/Mudancas_nas_relacoes_entre_espacos.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Nem tudo é urbano. *Cienc. Cult.*, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 26-29, Apr. 2004. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252004000200016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 jul. 2017.

O Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter) como instrumento de governança fundiária: análise do Decreto 8.764/16

Antônio Carlos Apolinário de Souza Cardoso

INTRODUÇÃO

A governança da terra permanece um assunto negligenciado pelos gestores públicos e estudiosos brasileiros (FAO/SEAD, 2017, p. 13). No entanto, este quadro vem se modificando, em especial nas duas últimas décadas, o que se deve a propagação das ideias sobre governança na gestão pública e o papel estratégico da gestão territorial que tem sido destacado por mecanismos internacionais, em especial, a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial.

Os problemas fundiários brasileiros possuem razões históricas, tiveram início com a forma de ocupação do Brasil, ainda enquanto colônia (FAO, SEAD, 2017 p. 65-97), e mantidos por uma legislação que, dentre outros vícios, tentou criar um sistema que garantisse o direito de propriedade sem construir um cadastro de terras onde a propriedade estivesse definida (FAO/SEAD, 2017, p. 66).

Atualmente um dos principais desafios colocados àqueles que se dedicam a governança de terras no Brasil é a elaboração de uma forma de integrar e harmonizar os dados produzidos pelos diversos órgãos (Receita Federal, Institutos de Terras dos Estados, registros de imóveis, etc) e entes políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), tradicionalmente dispersos, de difícil acessibilidade e, na maioria dos casos, antagônicos.

O Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), instituído pelo Decreto nº 8.764/16, surge como uma iniciativa voltada à reunião e sistematização das informações registrais, cadastrais, fiscais e geoespaciais do território nacional.

A análise foi conduzida a partir de uma pesquisa bibliográfica, legislativa e documental.

A hipótese levantada é a de que o Sinter constitui um instrumento dotado de potencial para suprir importantes debilidades na governança fundiária brasileira, no entanto, seu Decreto regulamentador padece de inconstitucionalidades que devem ser sanadas pela edição de Lei específica sobre a matéria.

Além desta introdução, este estudo é dividido em duas seções. A primeira é dedicada ao tema da governança fundiária no Brasil, origens da temática, finalidade, avaliações da governança brasileira (BANCO MUNDIAL, 2014) a metodologia utilizada foi a análise de documentos sobre o tema, buscando extrair destes a forma como influenciaram a concepção do Sinter. A segunda seção passa à análise

do decreto regulamentador do Sinter (Decreto 8.764/16), inicia por um breve histórico do cadastro no Brasil, após são analisadas as disposições do Decreto 8.764/16 descrevendo a conformação normativa do Sinter e, por fim, são trazidos questionamentos jurídicos sobre a constitucionalidade do Decreto nº 8.764/16 (TAVARES, 2017).

Em sede de considerações finais, esclarecemos as razões pelas quais entendemos que o Sinter constitui uma importante iniciativa no sentido da melhoria da governança fundiária no Brasil, bem como reconhecemos a procedência das alegações de inconstitucionalidade feitas por Tavares (2017) e, ao final, indicamos algumas propostas no sentido da adequação do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais ao Direito brasileiro.

1. GOVERNANÇA FUNDIÁRIA NO BRASIL

A governança fundiária diz respeito às regras, processos e organizações através das quais são tomadas as decisões sobre o acesso a terra e seu uso, a forma como as mesmas são implementadas e a maneira como o interesse competitivo sobre a terra é gerenciado (PALMER et al., 2009, p. 9 *apud* FAO/SEAD, 2017, p. 51).

A definição de governança fundiária deriva do documento *Buena gobernanza em la tenência y la administración de tierras* emitido pela ONU para Alimentação e Agricultura-FAO (2007). A função deste documento, no que se aproxima de iniciativas anteriores do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), é introduzir o debate sobre a importância da administração e do uso da terra para o desenvolvimento das economias (FAO/SEAD, 2017).

Para a compreensão do sentido de governança importa conhecer a interpretação da FAO sobre o termo governança e as fontes que inspiraram a adoção dessa concepção. Por governança a FAO (2007, p. 7) compreende:

Governança significa o processo de governar; é a forma como a sociedade é administrada e em que as prioridades e interesses conflitantes de diferentes grupos são reconciliados. Isso inclui instituições governamentais oficiais, mas também acordos não oficiais. Governança lida com os processos através dos quais os cidadãos participam na tomada de decisões, os governos são responsáveis perante os cidadãos e a sociedade obriga seus membros a observar normas e leis. (tradução livre)

Bem como, por boa governança FAO (2007, p. 7):

A boa governança significa que o governo está bem gerenciado, que é inclusivo e que obtém resultados satisfatórios. Os princípios da boa governança podem ser implementados através da equidade, eficiência, transparência e responsabilidade, sustentabilidade, subsidiariedade, participação cívica e segurança. A governança pode ser deficiente quando o governo, enquanto incorruptível, age com tirania ou se, apesar de ser democrático, é incompetente e ineficaz. (tradução livre)

O enfoque da governança fundiária adotado pela FAO tem antecedentes nas reformas do Estado e na gestão interna das empresas observadas no intervalo 1970-2000 (FAO/SEAD, 2017, p. 233). Sobre este aspecto explicam Reydon et al (FAO/SEAD, 2017, p. 15): “A concepção de governança presente no documento da FAO procura enfrentar os problemas da gestão eficiente com instrumentos muito parecidos com os preconizados pela abordagem da administração gerencial”.

No período de 1970-2000, o Estado passou por sensível mudança na forma de gestão e interação com as corporações e sociedade civil. A administração pública deixou a burocracia, que lhe era característica, e passou a adotar um padrão gerencial, igualmente preocupado com o combate à corrupção e a indevida apropriação da coisa pública, mas menos afeito a procedimentos complexos, com dados e ritos de difícil acesso por particulares e que pouco prezavam pela celeridade para, progressivamente, assimilar uma forma de controle social distinta, caracterizada pela maior flexibilidade, facilitação e incentivo à participação social e voltada a redução de prazos e custos. Bresser-Perreira (1998, p. 29 *apud* FAO/SEAD, 2017, p. 233) descreveu essa tendência da seguinte maneira:

Parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos. Estes podem ter sido necessários quando predominavam os valores patrimonialistas, mas não o são agora, quando se rejeita universalmente que se confundam os patrimônios público e privado. Por outro lado, emergiram novas modalidades de apropriação da *res publica* pelo setor privado que não podem ser evitadas pelo recurso aos métodos burocráticos. O *rent* é quase sempre um modo mais sutil e sofisticado de privatizar o Estado e exige que se usem novas contra estratégias. A administração gerencial; a descentralização; a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato, além de serem efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado.

Ainda sobre o conceito de governança de terras, interessa compreender a distinção entre governança da terra e administração de terra. A governança é imbuída de uma dimensão participativa, compreendida pelos processos mediante os quais os cidadãos participam das tomadas de decisões e a responsabilização dos governos frente a sociedade pelos seus atos. Já a administração de terras estaria ligada a dimensão instrumental da gestão das políticas de posse e uso da terra.

A distinção acima é importante, pois enquanto as noções de governança enaltecem o aspecto participativo, auxiliando o amadurecimento político, a administração de terras constitui uma importante ferramenta a serviço do desenvolvimento da economia capitalista, a medida que facilita e confere segurança a circulação da propriedade imobiliária¹. Neste sentido, esclarecem Guedes e Reydon (2012, p.539-540):

Para o World Bank e para o BID, a regulação dos mercados é o foco principal de suas atividades nessa área. Num relatório publicado pelo Banco Mundial, Burky e Perry (1998) propõem numa linha muito semelhante à das Nações Unidas: as instituições formais dos mercados de terras deveriam incluir o registro dos imóveis, títulos de propriedades e o mapeamento dos imóveis. Quando as instituições forem desenhadas são quatro características que devem ser levadas em conta: • Definição e clara administração dos direitos de propriedade dos imóveis; • Mecanismos simples para identificar e transferir direitos de propriedade; • Compilação cuidadosa dos títulos de propriedade e livre acesso a estas informações; • Mapeamento dos imóveis (p. 37). Mais recentemente, a literatura internacional vem caracterizando esta mudança institucional e de atitude como a busca de uma adequada governança fundiária, conforme, entre outros, FAO (2008) e Doelinger (2010). Nesta, a sociedade em conjunto com o Estado, faz a gestão das terras tomando as decisões sobre acesso à terra, seus usos e como os interesses que competem pela terra são gerenciados.

¹ Neste sentido, trecho da introdução do documento *Buena gobernanza em la tenencia y la administración de tierras* (FAO, 2007p. 1): “A terra é o recurso mais importante na maioria dos países. O acesso à terra, a segurança da posse e o manejo da terra têm importantes consequências para o desenvolvimento. A administração da terra é uma parte importante da infra-estrutura de qualquer economia eficiente, o que significa que engloba todos os aspectos da forma como as pessoas ganham a vida. A administração da terra, através da aplicação do imposto sobre a propriedade, desempenha um papel importante na obtenção de receitas para as finanças públicas. Através de sistemas de registro e cadastro, a administração de terras garante segurança de posse e permite que as pessoas obtenham empréstimos hipotecários. No entanto, geralmente os sistemas oficiais de administração de terras não funcionam. Da mesma forma, os sistemas habituais de posse podem não ser suficientemente válidos para os cidadãos, particularmente quando eles foram enfraquecidos pela transição e comercialização”. (tradução livre).

É a partir do interesse crescente sobre a governança em outros setores, como a administração pública, que tem ganhado relevância a temática da governança na administração de terras (FAO, 2007). Neste cenário de expansão do debate sobre a governança fundiária, importante destacar o papel ocupado pela ONU para Alimentação e Agricultura-FAO, notadamente pela edição do documento *Buena gobernanza em la tenência y la administración de tierras* e das Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais no contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGT), aprovadas na 38ª Sessão extraordinária do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA), em maio de 2012.

O estudo da governança fundiária tem por finalidade a construção de indicadores capazes de identificar a boa governança de terras, à medida que apontam elementos que a desassocia daquilo que se entende por governança débil (FAO/SEAD, 2017). A partir do documento da FAO (2007), são listados alguns indicadores úteis na avaliação da boa governança fundiária que se apoiam em oito eixos, são eles: a) registro de terras; b) ordenação de terras de propriedade do Estado; c) impostos prediais, territoriais e avaliação de terras; d) privatização e restituição; e) planificação do uso das terras; f) serviços profissionais; g) administração de terras e posses consuetudinárias; h) desenhos e realizações de projetos (FAO/SEAD, 2017, p. 16).

Como efeitos de uma governança fundiária débil a FAO (2007, p 23-27) aponta: a) pobreza e exclusão social; b) obstáculos ao desenvolvimento econômico; c) degradação do meio ambiente; d) redução das receitas públicas; e) insegurança da posse; f) conflitos de terra; g) mercados de terra e crédito fracos; h) conduta social negativa; e i) exploração abusiva.

Os efeitos da governança débil, acima listados, aparecem como decorrência do descontrole público sobre a titularidade acerca das propriedades e posses, deficiência que impede a justa tributação da propriedade, propicia o ocultamento de riquezas, dificulta o controle sobre a produção de riquezas agrárias que enfraquece o sistema de fiscalização sobre o cumprimento da legislação ambiental e trabalhista, fragiliza o mercado imobiliário pela dificuldade de dados confiáveis e uniformes sobre a riqueza fundiária, bem como leva a uma baixa e onerosa oferta de crédito.

Diante da necessidade de promover boas práticas de governança fundiária o Banco Mundial, em parceria com a FAO, ONU-HABITAT, Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola-FIDA, Instituto Internacional de Pesquisas sobre Políticas Alimentares-IFPRI, a União Africana e parceiros bilaterais, desenvolveu a LGAF (*Land Governance Assessment Framework* - Estrutura de Avaliação da Governança de Terras) que consiste em uma ferramenta metodológica para diagnosticar os pontos fortes e fracos da governança fundiária (FAO/SEAD, 2017, p. 236) visando avaliar as dimensões chave da governança fundiária a nível país, de maneira técnica e integral, gerando recomendações claras e construindo um público para a reforma (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 6-7).

Sobre a LGAF, esclarece o documento de Avaliação da Governança Fundiária Brasileira (BANCO MUNDIAL, 2014, p. 2):

A LGAF é um instrumento de diagnóstico e suas conclusões representam a percepção de peritos locais sobre o funcionamento de vários aspectos da governança fundiária com base em sua experiência coletiva e dados disponíveis.

Uma vez adotadas as diretrizes do LGAF, o Banco Mundial pode fornecer financiamento ao setor fundiário de um país se as ações prioritárias foram acordadas pelas partes interessadas e se os modelos comprovados da boa governança da terra forem incrementados (BANCO MUNDIAL, 2013, p. 7).

O LGAF, conforme explica o “Marco de Avaliação da Governança Fundiária no Brasil” (BANCO MUNDIAL, 2013), cria uma forma de pontuação para os indicadores de governança fundiária, tendo por finalidade indicar uma base de dados que servirão como ponto de referência para o monitoramento participativo.

Igualmente, os dados gerados com base na LGAF são úteis para a difusão de boas práticas para outros países, bem como possibilitam a comparação dos resultados globais e intra-regionais servindo como referência para adoção de políticas fundiárias mais bem sucedidas e auxiliando na construção de uma estratégia supranacional de melhoria da governança fundiária.

Os grupos do LGAF que tratam do tema fundiário reúnem-se em cinco áreas temáticas modulares, são elas: a) reconhecimento e respeito dos direitos existentes (marco legal e institucional); b) ordenamento, gestão e tributação de terras; c) gestão de terras públicas; d) prestação pública de informações sobre terras; e e) resolução de litígios e gestão de conflitos.

Não obstante o tradicional desinteresse por assuntos correlatos à administração da terra no Brasil (FAO/SEAD, 2017, P. 13), o governo brasileiro adotou importantes atitudes no sentido do reconhecimento e superação das debilidades na governança fundiária brasileira, entre elas, a adoção das DVGT (2015) e a autoavaliação realizada com base na Estrutura de Avaliação de Governança Fundiária (BANCO MUNDIAL, 2014).

A LGAF no Brasil foi baseada no consenso dos participantes dos painéis acerca dos indicados, ela foi aplicada para o Distrito Federal e para os Estados de São Paulo, Pará e Piauí, e teve por objeto a análise das reformas jurídicas, políticas ou de procedimentos (FAO/SEAD, 2017, p. 237).

A partir da avaliação sobre a governança fundiária no Brasil foram elencados seis pontos fracos (BANCO MUNDIAL, 2014): a) a existência de extensas áreas de terras devolutas; b) limitações dos cartórios; c) ausência de um cadastro oficial e integrado de terras públicas e privadas; d) baixos níveis de tributação sobre imóveis; e) desconexão entre ofertas de terras urbanas, planejamento e regularização do uso da terra por um lado e a procura por outro; e f) governança negligente na aquisição de terras e florestas.

Foram apontados como avanços na governança fundiária brasileira (FAO/SEAD, 2017, p. 244-246): a) cadastros; b) georreferenciamento²; e c) Plataformas multipartes³.

Os trabalhos de avaliação foram conduzidos por um Grupo de Trabalho Interministerial-GTI que, após concluir pela necessidade de integração dos cadastros fundiários e temáticos⁴, propôs duas iniciativas (FAO/SEAD, 2017, P. 245): a) a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR); e b) o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter).

2 Como exemplo, apontam Reydon et al (FAO/SEAD, 2017, p. 245): “Em novembro de 2013, visando agilizar os procedimentos de certificação de imóveis rurais para dar continuidade à implantação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), o INCRA e o Ministério do Desenvolvimento Agrário desenvolveram o Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF). O sistema automatizou todo o processo de certificação, garantindo agilidade, transparência, segurança e simultaneidade na certificação, promoveu a integração de dados fundiários de outros órgãos públicos e integrou os dados da certificação existentes no INCRA com o Cartório de Registro de Imóveis. Atualmente, mais de 70% do território nacional está georreferenciado, e isso se deve a uma ação do INCRA que, desde 2004, certificou o georreferenciamento de 224 mil parcelas do território nacional, totalizando mais de 245,6 milhões de hectares. A área certificada pelo INCRA com precisão posicional de 50 cm é superior à soma dos territórios de países como Alemanha, Espanha, Itália, Noruega e Suécia.”

3 No que dispõe às plataformas multipartes (FAO/SEAD, 2017, p. 245-246): Universidade de Utrecht, na Holanda, por meio do *Land Forum*, com o objetivo de construir uma plataforma com múltiplos atores com o intuito de promover a sinergia entre os setores público, privado e a sociedade civil para a melhoria da governança fundiária da terra, investimentos responsáveis no agronegócio e, conseqüentemente, para o desenvolvimento eco-nômico sustentável. A construção da plataforma se deu em três fases: 1) mapeamento dos grupos de atores-chave e seus representantes; 2) reuniões e convites formais para a criação do grupo e 3) reuniões do fórum para discutir os principais desafios para investimentos rurais responsáveis. Em novembro de 2015, foi iniciado um diálogo com a Sociedade Rural Brasileira (SRB), a principal liderança nacional entre os produtores rurais para a formação de um grupo de trabalho multipartes. O propósito do grupo é formar uma plataforma que construa as bases para a ampliação da governança de terras, dê segurança jurídica e promova o desenvolvimento sustentável no Brasil. Os objetivos específicos são a criação de uma plataforma que estabeleça canais de diálogo e permita a construção de consenso para ampliar a governança de terras no Brasil, a identificação de sinergias entre interesses dos diversos grupos representados na plataforma e outras ações que levem a melhorias na segurança jurídica da terra. No encontro do Land Fórum, em 2016, o grupo brasileiro coordenado pela equipe da UNICAMP conseguiu articular e estar presente com representantes dos setores público, privado e da sociedade civil, ampliando a sua base de representatividade no Brasil com a participação na Coalização Brasil para o Clima, Florestas e Agricultura.

4 No que dispõe aos cadastros fundiários e temáticos explica Reydon et al (FAO/SEAD, 2017, p. 130): “Atualmente, os cadastros existentes no Brasil podem ser divididos em dois tipos: os fundiários e os temáticos. Para efeito didático e até mesmo em decorrência de como está instalada a governança fundiária nacional, utiliza-se o termo cadastro fundiário como sendo o cadastro desenvolvido pelo INCRA em razão da própria função legal que o órgão exerce dentro da estrutura governamental. Os cadastros temáticos estão dispersos em outros órgãos da Administração Pública como o fiscal, o ambiental, o do patrimônio da União, e entre outros, cada um com base própria de informações descritivas e gráficas. Estes, tendo em vista os órgãos responsáveis pela sua gestão, auxiliam o INCRA na construção dos cadastros elencados no art. 1º da lei nº 5868/72.”

Este estudo tem por objetivo a análise do Decreto 8.764/64 que instituiu o Sinter, portanto, em virtude de sua importância, aspectos relativos à sua descrição e estruturação serão detalhados na seção seguinte.

2. SISTEMATIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS (SINTER)

Conforme explicado na seção anterior, o Sinter nasce como alternativa para solução de um aspecto deficiente dentro da governança de terras brasileira: a ausência de um cadastro oficial e integrado de terras públicas e privadas (BANCO MUNDIAL, 2014).

Para a compreensão do que é o Sinter e sua finalidade é necessário que, preliminarmente, sejam esclarecidas duas questões: a) o que é cadastro e sua importância para a administração de terras e b) como o cadastro se desenvolveu no Brasil.

Segundo Carneiro (2003, p. 23), percebe-se uma concordância com respeito à definição do cadastro, tendo diversos especialistas anuído com a definição proposta pela Federação Internacional dos Geógrafos (FIG): “cadastro é um inventário público de dados metodicamente organizados concernentes a parcelas territoriais, dentro de um certo país ou distrito, baseado no levantamento dos seus limites.”.

A ONU reconhece a importância do cadastro para a Administração Fundiária apontando alguns requisitos para sua implementação (ONU, 1996, P. 11):

Um sistema de administração da terra deve providenciar ordem e estabilidade na sociedade criando segurança não só para proprietários de terras e seus parceiros, mas também para nacionais e internacionais investidores e mutuários, para comerciantes e revendedores, e para os governos. Apesar os sistemas de registro de terras são frequentemente direcionados para proteger os interesses de proprietários individuais, eles também são instrumentos da política nacional de mecanismos para apoiar o desenvolvimento econômico. Um cadastro é semelhante a um registro de terra, na medida em que contém um conjunto de registros sobre terra. Os Cadastros baseiam-se no pacote de terras proprietárias, que é a área definida por propriedade; ou na área tributável de terra que pode ser diferente da extensão de o que é de propriedade; ou em áreas definidas pelo uso da terra e não pela propriedade da terra, cadastros podem suportar registros de direitos de propriedade, ou a tributação de terras, ou a gravação de uso da terra. O cadastro é um sistema de informação composto por duas partes: uma série

de mapas ou planos que mostram o tamanho e localização de todas as parcelas de terra, juntamente com registros de texto que descrevem os atributos da terra. Distingue-se de um sistema de registro de terras, na medida em que este último se preocupa exclusivamente com a propriedade.

A origem dos cadastros, segundo apontam Loch e Erba (2007, p. 15), remonta a aproximadamente 4.000. a.c.. O cadastro foi utilizado por indianos, gregos, egípcios e, posteriormente, por europeus. Sua finalidade, durante grande parte da histórica, foi a de servir a tributação da propriedade, característica que predominou até 1804, ano em que foi editado o Código Civil Napoleônico. Napoleão, ao estruturar o Código Civil, apontava a intenção de colocar o cadastro a serviço do Direito de Propriedade afirmando que “um bom cadastro parcelário será o complemento do Código no que diz respeito da posse do solo, é necessário que os mapas sejam suficientemente exatos e desenvolvidos para que sirvam para fixar limites da propriedade e evitar litígios” (LOCH e ERBA, 2007, p. 15).

Apesar da importância do cadastro para administração de terras (FAO/SEAD, 2017) e seu emprego como instrumento de gestão fundiária datar mais de 2 séculos⁵, o Brasil segue carente de um sistema cadastral integrado, acessível pela sociedade e pelos órgãos responsáveis pela administração fundiária e que alcance a totalidade de seu território, abrangendo imóveis públicos e privados (BANCO MUNDIAL, 2014).

A indefinição jurídica da propriedade no Brasil possui ligação intrínseca à carência de um sistema de cadastros confiável (FAO/SEAD, 2017, p. 65-96). Aspecto débil na governança fundiária brasileira capaz de comprometer todos os demais indicadores utilizados na avaliação da boa governança fundiária, notadamente: o Registro de terras; a Ordenação de terras de propriedade do Estado; os Impostos prediais, territoriais e avaliação de terras; a Privatização e restituição; a Planificação do uso das terras; a Administração de terras e posses consuetudinárias; e os Desenhos e realizações de projetos (FAO/SEAD, 2017, p. 16).

5 Como referência para essa afirmação, foi utilizada a data da edição do Código Civil Francês de 1804 (Código Napoleônico).

No Brasil, razões históricas como o sistema de ocupação colonial⁶, influenciaram os problemas fundiários enfrentados atualmente. As debilidades na gestão fundiária foram ampliadas pela sucessão de legislações e normas de registro e cadastro desconectadas, algo que resultou em um sistema de registro de propriedade alicerçado sobre descrições precárias⁷ (FAO/SEAD, 2013, P. 13).

Outro problema identificado no sistema cadastral brasileiro é o da existência de múltiplos cadastros em desarmonia. No Brasil, o cadastro dos imóveis é dividido entre urbano e rural. A cada um dos 5.570 municípios do país cabe a criação de um cadastro para fins da cobrança do IPTU⁸, enquanto o cadastro dos imóveis rurais é de responsabilidade do governo federal, por intermédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, que abriga o Sistema Nacional de Cadastro Rural⁹ (FAO/SEAD, 2017), a demonstrar o complexo recorte federativo da gestão territorial.

Além de múltiplos cadastros, cada qual sob a responsabilidade de um ente federado distinto, atualmente inexistente plataforma que integre as informações produzidas, possibilitando desarmonia das informações e a sobreposição de áreas. Neste sentido, explica Rezende (2016):

6 Neste sentido, esclarecem Reydon e Guedes (2012, p. 531): “Na verdade, em uma sociedade ou comunidade onde a vida econômica e social implicava em pequenas e esporádicas relações mercantis e onde a terra jamais se tornou uma mercadoria no sentido moderno, o cadastro e registro exatos da terra eram desnecessários e contraproducentes. A concessão de uso da terra se transmitia aos descendentes nas exatas condições herdadas pelo atual produtor e o controle de acesso e uso da terra era definido pela comunidade, baseado na tradição e nos costumes ancestrais.”

7 Sobre a não observância do princípio da especialidade que resultou nas descrições precárias que hoje servem de base, esclarece Jacomino (2005, p. 2): “A falta de precisão na descrição dos imóveis estava relacionada com o modelo de exploração da Colônia. No início, as concessões de terras eram imensas, existia um modelo extrativista que se baseava no latifúndio em tudo conforme o que se convencionou chamar de modelo colonial. Havia um aproveitamento extensivo do solo com seu esgotamento pelo uso inadequado, com uma intrínseca necessidade de mobilidade – o que acarretava uma flexibilização dos limites da posse ou propriedade. A efetiva posse tinha essa característica dinâmica, expandia-se de um lado para o outro. Não admira que, embora houvesse à disposição tecnologia geodésica para realização de uma adequada demarcação das terras, isso não se fará na Colônia.”

8 Sobre a questão do cadastro das propriedades urbanas interessa frisar que em 2009, o Ministério das Cidades publicou a portaria ministerial nº 511 (BRASIL, 2009) referente às diretrizes para a criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros, definido como inventário territorial oficial e sistemático do município e embasado no levantamento dos limites de cada parcela que recebe uma identificação numérica inequívoca. De acordo com o artigo 2º dessa portaria, a parcela cadastral é a menor unidade do cadastro, definida como uma parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único.

9 Embora o Cadastro de Imóveis Rurais do INCRA tenha sido criado pela Lei 4.504/64 (Estatuto da Terra) o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) foi criado em 1972, com a Lei nº 5.868, ele compreende cinco cadastros (art. 1º da Lei 5.868/72): a) Cadastro de Imóveis Rurais; b) Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais; c) Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais; Cadastro de Terras Públicas; e Cadastro Nacional de Florestas Públicas.

Um dos maiores entraves e reflexo da falta de gestão pública é o fato de que as competências de cadastro não estão claramente delimitadas entre os órgãos de governo. Temos nos diversos órgãos da União mais de 20 cadastros sobre imóveis rurais em funcionamento que não se comunicam entre si. Muitos deles, sob um mesmo ministério. Na área urbana, são 5.561 municípios, cada um com seu cadastro, sem padronização e sem interoperabilidade. O fenômeno se repete na área de patrimônio público: as competências estão divididas entre INCRA, Ibama, SPU, Ministério da Defesa, IPHAN, Funai e os Institutos de Terras Estaduais.

Acerca da trajetória do cadastro no Brasil assevera Reydon et al (FAO/SEAD, 2017, p. 112):

De 1530 a 1850, as regras de ocupação do solo foram definidas a partir dos poderes do rei, do poder político e físico dos ocupantes e pela Igreja. Em 1850, foi criada a Lei de Terras com a intenção, entre outras coisas, de ordenar a apropriação territorial, acabar com a posse e fazer um cadastro de terras. É certo que o ambiente institucional da época propiciou a resistência a essa lei por parte dos grandes proprietários e afirmou o processo predatório de apropriação e a fraqueza do Estado, gerando ganhos elevados para os especuladores, concluindo, portanto, que os arranjos institucionais estabelecidos podiam modificar os controles exercidos pela lei. Como consequência, manteve-se a possibilidade de regularização das posses, a ocupação das terras devolutas – ponto crucial para a manutenção do padrão de apropriação territorial brasileiro – e a inviabilização do cadastro. O próprio Código Civil de 1916 acabou por incapacitar a regulação do mercado de terras e reafirmar o Cartório como instituição de registro, onde imóveis privados e públicos deveriam ser registrados, mesmo sem fiscalização e cadastro. Aqui cabe uma nota: a demarcação das terras devolutas (Estado) dependeu da demarcação das terras privadas que estavam em constante expansão na fronteira interna por via do apossamento em terras devolutas. Atualmente, municípios, estados e a União dividem a administração territorial brasileira. Os primeiros, com o cadastro urbano; o segundo e o terceiro, com o cadastro rural e de terras públicas. Contudo, a existência de dois cadastros rurais atuando com funções distintas e de acordo com a finalidade de cada órgão traz, além de uma situação conflituosa, o não compartilhamento das informações.

Assinala Reydon et al (FAO/SEAD, 2017, p. 94) que as fragilidades cadastrais constituem a principal fonte de debilidade da governança fundiária brasileira, pois “possibilita que imóveis de posseiros e de proprietários sejam cadastrados por meio de um número, somente com a informação literal descritiva, ou seja, sem a informação gráfica que delimite fisicamente a área”. É do desencontro entre cadastro e registro que tem origem elevado número de fraudes no mercado de terras a impedir o sucesso de políticas públicas fundiárias.

Foi diante da tentativa de sanar a grave fragilidade gerada pela desarmonia entre cadastro e registro, bem como pelas influências dos estudos sobre a avaliação da governança fundiária no Brasil (BANCO MUNDIAL, 2014), que o Poder Executivo Federal editou, em 2016, o Decreto nº 8.764/2016 com a finalidade de regulamentar o art. 41 da Lei 11.977/09, instituindo o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – Sinter.

O Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais constitui uma ferramenta de gestão pública que integrará, em um banco de dados espaciais, o acervo dos registros imobiliários (registros de direitos reais) com o fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pelas Administrações dos entes federativos (art. 1º do Decreto nº 8.764/2016).

O Sinter tem por finalidade agregar informações registrais, cadastrais, fiscais e geoespaciais provenientes de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta, dos entes políticos, dos serviços de registro imobiliário, registro de títulos e documentos, tabelionatos de notas e de outras pessoas jurídicas de direito privado (art. 8º do Decreto nº 8.764/16).

O referido sistema será organizado por segmentos de bancos de dados denominados de Camadas, os quais serão integrados em níveis gráficos de mapeamento georreferenciado, embasadas no levantamento dos limites das parcelas cadastrais, considerando-se parcelas cadastrais, áreas com regimes jurídicos únicos (FAO/SEAD, 2017. p. 144). A finalidade dessa organização de dados é permitir aos usuários do sistema (entes públicos, notários e registradores) a possibilidade de interagir sobre o mesmo mapa, sem, no entanto, afetar os dados fornecidos por outro usuário (art. 3º do Decreto nº 8.764/16). As Camadas terão estrutura e padrão determinados pelo Manual Operacional (art. 2º, III, do Decreto nº 8.764/16).

Cada camada será gerida pelo usuário responsável pela produção dos dados fornecidos (órgãos cadastrais da Administração Pública, serviços de registros públicos e de pessoas jurídicas de direito privado). A alimentação dos sistemas será efetuada a partir dos padrões de interoperabilidade e os modelos de comunicação com o Sinter serão definidos pelos Comitês Temáticos (art. 6º do Decreto nº 8.764/16), que terão caráter permanente e serão incumbidos de elaborar e atualizar o Manual Operacional. Acerca da estruturação do acesso à informação no Sinter esclarece Rezende (2016):

O Sinter será estruturado em camadas. Sobre a representação física do território sobrepor-se-ão camadas gráficas temáticas que permitirão estabelecer critérios de planejamento e gestão territorial, tais como a camada fiscal, fundiária, de valoração de imóveis, de logradouros, de infraestrutura, da rede viária, do zoneamento das áreas de risco, da segurança pública e geoambiental. Cada órgão administrará sua camada de forma independente, mas o governo manterá a visão de conjunto e, muito mais do que eliminar redundâncias, isso criará uma sinergia de informações, base para soluções de baixo custo e alta eficiência.

O Manual Operacional conterá: a) as especificações técnicas do banco de dados espaciais; b) o padrão de conexão com os usuários, as políticas de segurança da informação e os perfis de acesso; c) as regras para a criação e o gerenciamento de camadas espaciais; d) os parâmetros de intercâmbio de dados com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e) os padrões de bases alfanuméricas e cartográficas dos cadastros temáticos e das parcelas cadastrais; f) a estrutura, o formato e as regras de validação das informações enviadas pelos serviços de registros públicos; e g) as especificações da assinatura digital (art. 2º, III, do Decreto nº 8.764/16).

O Sinter busca suprir um dos aspectos considerados como “ponto fraco” dentro da governança fundiária brasileira: a ausência de um registro oficial e integrado de terras públicas e privadas¹⁰. Daí a disposição do art. 8º do Decreto nº 8.764/2016:

Art. 8º O Sinter agregará informações registrais, cadastrais, fiscais e geoespaciais provenientes de órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos serviços de registros públicos e de pessoas jurídicas de direito privado.

Também serão modelados por parcelas cadastrais bens públicos não registrados, como terras devolutas, vias públicas, praças, lagos e rios navegáveis. Os padrões de bases cartográficas, de dados georreferenciados e de metadados deverão estar em conformidade com o disposto nas normas técnicas da Comissão Nacional de Cartografia (Concar) (art. 9, Decreto nº 8.764/2016).

O Sinter busca superar o problema referente ao desencontro entre cadastros e registros à medida que disponibilizará aos registradores de imóveis e notários acesso a ferramenta gráfica de visualização dos polígonos limítrofes de imóveis sobrepostos às

¹⁰ Neste sentido, ver: BANCO MUNDIAL. Avaliação da governança Fundiária no Brasil. Junho 2014. Relatório: 88751-BR. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Brazil_land_governance_assessment_final_Portuguese.pdf> . acesso em: 07.10.2017.

imagens georreferenciadas, e lhes permitirá obter informações cadastrais e geoespaciais de interesse para os atos praticados em suas serventias (art. 12 do Decreto 8.764/2016).

Destacando seu potencial como instrumento de promoção da governança fundiária brasileira, asseverou Reydon et al (FAO/SEAD, 2017, p. 144-145):

O SINTER será um banco de dados de gestão do território nacional em uma concepção multifinalitária. Será um inventário oficial e sistemático do território nacional desenvolvido com tecnologia apropriada, integrando o registro eletrônico dos Cartórios de Registro de Imóveis com o georreferenciamento do CNIR, incluindo os demais cadastros produzidos pelos órgãos, estados e municípios que irão se sobrepor ao cadastro fundiário. Será uma plataforma de informações que poderá ser utilizada pelos vários órgãos de diferentes esferas de governo, organizando os dados territoriais. O sistema possibilitará consultas ao banco de dados por órgãos como a Receita Federal, a PGFN, a Polícia Federal, a Controladoria Geral da União, a Secretaria de Patrimônio da União, entre outros da Administração Pública Federal e do Poder Judiciário, que poderão utilizar os dados em suas aplicações específicas e criar suas próprias camadas de visualização. O SINTER poderá verificar, automaticamente, a sobreposição de áreas e até mesmo alertar o registrador do fato, tudo isso respeitando integralmente o arcabouço constitucional e as atribuições reservadas aos registradores. **O SINTER é o meio pelo qual serão supridas as debilidades da governança fundiária, tendo em vista que irá promover a integração e a transparência das informações.** (Grifo nosso)

Em que pese o potencial do Sinter como instrumento de governança de terras, é necessário questionar se a forma como foi criado o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais está de acordo com o Direito brasileiro.

Dessa maneira, é importante analisar o Sinter não apenas com base no disposto no art. 41 da Lei 11.977/09 e no Decreto nº 8.764/16, mas explorar o conjunto de normas que conformam sua regulação e os impactos sobre o regime de acesso e gestão de informações gerados pelos Decretos federais 8.777/16¹¹ e 8.789/16¹², que regulam a política de acesso e compartilhamento da base de dados no Poder Executivo federal, em especial o disposto nos parágrafos 6º e 7º do art. 76 da Lei 13.465/17:

11 O Decreto nº 8.777/16 institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.

12 O Decreto nº 8.789/16 dispõe sobre o compartilhamento de base de dados na administração pública federal.

Art. 76. O Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) será implementado e operado, em âmbito nacional, pelo Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR).

[...]

§ 6º Os serviços eletrônicos serão disponibilizados, sem ônus, ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo federal, ao Ministério Público, aos entes públicos previstos nos regimentos de custas e emolumentos dos Estados e do Distrito Federal, e aos órgãos encarregados de investigações criminais, fiscalização tributária e recuperação de ativos.

§ 7º - A administração pública federal acessará as informações do SREI por meio do Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter), na forma de regulamento.

O *caput* do art. 76 da Lei 13.465/17, acima transcrito, inova frente ao disposto no art. 41 da Lei 11.977/09 com a previsão da criação do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR)¹³. Contudo, os parágrafos 6º e 7º apenas detalham o teor do art. 41 da Lei 11.977/09, sem afetar sua normatividade. Eis o texto do dispositivo:

Art. 41. A partir da implementação do sistema de registro eletrônico de que trata o art. 37, os serviços de registros públicos disponibilizarão ao Poder Judiciário e ao Poder Executivo federal, por meio eletrônico e sem ônus, o acesso às informações constantes de seus bancos de dados, conforme regulamento.

Parágrafo único. O descumprimento do disposto no *caput* ensejará a aplicação das penas previstas nos [incisos II a IV do caput do art. 32 da Lei no 8.935, de 18 de novembro de 1994](#).

Dessa maneira, continuam válidos os questionamentos jurídicos levantados acerca da incompatibilidade do Decreto nº 8.764/16 com o Direito brasileiro: sua inconstitucionalidade.

Em sede de parecer sobre a “legitimidade e a adequação ao sistema jurídico-constitucional brasileiro” do Decreto nº 8.764/16, em estudo encomendado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Tavares (2017) aponta um conjunto de violações à ordem

¹³ O Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) será organizado como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e terá por função implementar e operar, em âmbito nacional, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI).

constitucional brasileira expressa no texto do Decreto nº 8.764/16: (i) usurpação de competências constitucionais, (ii) violação aos direitos fundamentais do cidadão e (iii) criar obrigações de forma originária no âmbito jurídico.

O referido autor explica que o Decreto nº 8.764/16 deturpa o modelo constitucional de distribuição de competências à medida que delega à Secretaria da Receita Federal (SRF) atribuições estranhas às competências do Executivo. Defende que o Decreto nº 8.764/16 ao estabelecer que cumpre à Secretaria da Receita Federal determinar os prazos e a forma pela qual deverão ser lançados no sistema (art. 5º, parágrafos 1º e 2º do Decreto nº 8.764/16), bem como ao instituir sanções para o descumprimento das determinações normativas (art. 5º, § 4º do Decreto nº 8.764/16), o Poder Executivo estaria nitidamente conferindo à SRF a prerrogativa de normatizar a matéria relativa aos registros públicos (TAVARES, 2017, p. 11). Segue o disposto no artigo 5º do Decreto nº 8.764/16:

Art. 5º Os serviços de registros públicos disponibilizarão à administração pública federal, sem ônus, documentos nato digitais estruturados que identifiquem a situação jurídica do imóvel, do título ou do documento registrado, na forma estabelecida pelo Manual Operacional.

§ 1º As informações de que trata o caput serão atualizadas a cada ato registral, assinadas digitalmente pelo Oficial de Registro ou por preposto autorizado e enviadas ao Sinter pela internet, no prazo estabelecido pelo Manual Operacional.

§ 2º O prazo de carência para o início do envio das informações de que trata o caput será de um ano, contado da data de publicação da primeira versão do Manual Operacional.

§ 3º Os critérios para a identificação do imóvel e do negócio jurídico poderão abranger outras informações que sirvam para fins de estatística.

§ 4º O descumprimento do disposto neste artigo ensejará representação ao Poder Judiciário para aplicação das penas previstas nos incisos II a IV do caput do art. 32 da Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994.

Sustenta Tavares (2017) que a disciplina, fiscalização e normatização da matéria afeta aos registros públicos possui regramento específico dentro do sistema constitucional brasileiro, que é positivada pelo art. 236 da Constituição Federal, opção adotada pelo constituinte que deriva de uma lógica própria, cujo fundamento deriva de duas razões, a saber: a) a tradição jurídica brasileira que aproxima a atividade registral ao Poder Judiciário e b) a necessidade de mediação pelo Poder Judiciário do acesso de dados particulares pelo Poder Executivo.

Em resumo, o autor asseverou que a atividade realizada pelos oficiais de registro de imóveis possui natureza e finalidade tipicamente jurídicas, razão pela qual é natural que a regulação dos serviços de registro de imóveis seja feita pelo Poder Judiciário. Destaca, ainda, a incompatibilidade da missão institucional da Secretaria da Receita Federal (arrecadação, cobrança e levantamento de dados fiscais) e aquela perseguida pelos ofícios registrares (segurança jurídica, constituição de direitos e publicidade de situações jurídicas).

Segundo o autor, o constituinte, ao delegar o serviço de registro de imóveis à particulares e a competência para fiscalização destes serviços ao Poder Judiciário, quis mediar o acesso a dados pessoais do indivíduo pelo Poder Executivo em respeito aos direitos fundamentais; em outras palavras, o constituinte não proibiu à Administração Tributária o acesso a dados relativos ao patrimônio dos particulares, mas condicionou a obtenção de informações relativas à situação patrimonial do indivíduo a parâmetros objetivos e previamente delimitados¹⁴, evitando devassas e o desrespeito à intimidade. Neste sentido, manifestou-se Tavares (2017, p. 19):

A delegação aos particulares, como modelo acolhido na Constituição, encontra-se envolta, portanto, em um sistema processual próprio, de checagens e de controle estrito, em sua indisfarçável historicidade, e que se presta, à luz da Constituição, a atingir com maior adequação seus objetivos. Seria realmente incompreensível perante os mais mezinhos princípios de Direito que uma realidade institucional incorporada à Constituição de 1988 pudesse ser imantada por valores e finalidades diversas e muito específicas (para dizer o mínimo) de um setor da Administração Pública federal, e submergir em sua missão e perfil justamente em virtude de novo escopo atrevidamente firmado em mero decreto.

Outro aspecto acerca da (in)constitucionalidade do Decreto nº 8.764/16, consiste na suposta ausência de relação entre o teor do artigo 41 da Lei 11.977/09 e o conteúdo do Decreto nº 8.764/16, um “mimetismo para tentar camuflar a modelagem fraudatória que transparece sempre que por essa via se pretenda implantar um novo sistema de deveres e competências” (TAVARES, 2017, p. 22).

¹⁴ Tavares (2017, p. 38) defende que o aspecto *dinâmico* com que o Sinter será alimentado acaba por representar uma ofensa à intimidade do indivíduo, pois diferentemente do que ocorre com os pedidos de certidões juntamente aos serviços de registro de imóveis, o acesso aos dados sobre a propriedade, pela SRF no caso do Sinter, não seria limitado e temporalmente demarcado, mas representaria uma permanente exposição de dados relativos à intimidade: “A diferença dessa busca nos registros imobiliários está no aspecto *dinâmico* da pesquisa em um banco de dados atualizado constantemente, contraposto ao aspecto temporal limitado à data das certidões no caso da busca no sistema de registros de imóveis. O acesso por meio das certidões é circunscrito temporalmente ao tempo que foi feito o pedido de certidão.”

As disposições do Decreto nº 8.764/16 ultrapassam o alcance do dispositivo supostamente regulado, o artigo 41 da Lei 11.977/09, pois a regra não menciona a criação de um novo sistema de armazenamento de dados, voltando-se, tão somente, à temática do registro eletrônico, o que demonstra que o Decreto nº 8.764/16 extrapola o campo normativo do art. 41 da Lei 11.977/09 ao instituir verdadeiro Sistema de Administrativo de Terras¹⁵ e cria, originalmente, deveres a agentes externos à estrutura do Poder Executivo, ou seja, aos serviços registrares, notariais e o Poder Judiciário.

Importa ressaltar, no sentido acima exposto, que os dados cadastrais e fiscais ultrapassam os limites normativos de todo o capítulo II da Lei 11.977/09, posto que o artigo 37 da Lei 11.977/09, que inaugura o capítulo da Lei respectivo (Do registro eletrônico e das custas e emolumentos), é claro ao restringir seu alcance à matéria relativa ao registro imobiliário eletrônico.

Art. 37. Os serviços de registros públicos de que trata a [Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973](#), observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirão sistema de registro eletrônico.

Para Tavares (2017), a previsão dos parágrafos 1º e 2º do artigo 5º do Decreto, assim como os incisos V e VI do artigo 4º, estabelecem previsões de novas obrigações aos registradores imobiliários a manifestar o caráter originário e desvinculado do artigo 41 da Lei 11.977/09 do Decreto nº 8.764/17, por isso, sustenta a natureza autônoma do regulamento (decreto autônomo)¹⁶.

A crítica lançada à inconstitucionalidade do Sinter, pela inadequação da via regulamentar para instituí-lo, é acompanhada por Dayrell e Tabarak (2017). Os autores, inclusive, acrescem à crítica acerca da inconstitucionalidade do Decreto 8.764/16 a violação à alínea “a” do inciso VI do artigo 84 da Constituição Federal¹⁷, porquanto a previsão do artigo 14 do Decreto nº 8.764/16 implica em instituição de despesa.

Art. 14. O investimento e o custeio relativos ao desenvolvimento, à manutenção, à operação, ao intercâmbio e ao acesso a bancos de dados e às demais atividades de tecnologia da informação

¹⁵ Sistema de Administração de Terras é o termo utilizado para indicar o registro de direitos e o sistema de cadastro como um todo (ZEVENBERGEN, 2002, apud, BUENO e REYDON, 2017, P. 69)

¹⁶ Decreto autônomo seria aquele instrumento editado sob o exercício de competência normativa, mas que, diferentemente dos decretos de regulamentação e execução, teria o condão de inovar na ordem jurídica, criando direitos e impondo obrigações de forma originária.

¹⁷ Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [...].

inerentes ao Sinter serão atendidos por plano orçamentário específico sob gestão da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Em considerações finais, Tavares (2017) esclarece que deixa de analisar a potencial violação à intimidade gerada pela interpretação do Decreto 8.764/16 com os Decretos federais 8.777/16 e 8.789/16, mais precisamente, o confronto com o inciso III do artigo 1º do Decreto 8.777/16¹⁸, em razão do disposto no artigo 3º do Decreto 8.764/16:

Art. 3º O acesso pelos usuários às informações armazenadas no Sinter deverá ser efetuado observado o limite de suas competências, do sigilo fiscal e das demais hipóteses legais de sigilo e de restrição ao acesso a informações.

Todavia, este aspecto, foi aparentemente sanado pela previsão do artigo 3º da Portaria Interministerial MF/MP nº 553 de 18.12.2017:

Art. 3º O uso das informações provenientes dos serviços de registros públicos agregadas no Sinter ficará restrito ao âmbito interno da Administração Pública Federal.

Parágrafo único. É vedado aos agentes públicos dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal usuários do Sinter, sob pena de responsabilização administrativa, civil e criminal, divulgar as informações a que se refere o caput ou franquear seu acesso ao público.

O Sinter tem a missão de concentrar, organizar e facilitar o acesso às múltiplas fontes de dados sobre a terra no Brasil – cadastros, registros etc – e com isso otimizar a tributação do solo, o controle sobre a circulação de receitas, facilitar aos notários e registradores o acesso às reais medidas do solo dos atos submetidos à escrituração e/ou registro entre outros avanços sobre a gestão fundiária e a administração da terra, contudo, a forma como é apresentado, aparentemente, conflita com o sistema jurídico brasileiro.

A forma de alimentação dos dados por parte dos oficiais de registro e tabeliães cria obrigação sobre agentes particulares constitucionalmente submetidos à fiscalização de outro Poder (art. 236 CF), além do que inova o direito brasileiro, originalmente, à medida que cria obrigação nova e prevê sanção para o seu descumprimento que sequer conta com previsão em Lei.

¹⁸ Art. 1º Fica instituída a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, com os seguintes objetivos: [...] III - franquear aos cidadãos o acesso, de forma aberta, aos dados produzidos ou acumulados pelo Poder Executivo federal, sobre os quais não recaia vedação expressa de acesso; [...].

A simples referência ao artigo 41 da Lei 11.977/09 não afasta o caráter inovador das disposições do Decreto nº 8.764/16, bem como o regulamento é omissivo quanto à forma como será efetivado o controle social e judicial sobre o acesso do Poder Executivo a dados particulares relativos à intimidade do indivíduo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança fundiária é um tema que por influência de agentes externos, como a ONU e o Banco Mundial, adquiriu atenção dos gestores públicos nacionais, em especial, aqueles do Poder Executivo Federal.

A governança fundiária brasileira, em que pese os recentes avanços legislativos obtidos com a edição da Lei 10.267/01 (Cadastro Nacional de Imóveis Rurais-CNIR¹⁹ e Georreferenciamento), a portaria nº 511/2009²⁰ do Ministério das Cidades que institui o conceito de cadastro e parcela utilizados na criação do Cadastro Técnico Multifinalitário dos municípios brasileiros e a criação do Cadastro Ambiental Rural-CAR (Lei 12.651/12), ainda carece: a) de um agente integrador desses dados cadastrais; b) sistematização de informações capaz de superar a confusão provocada pelo confuso sistema de repartição de competências entre os diferentes entes políticos e seus respectivos órgãos; e c) de uma norma uniformizadora do padrão de interoperabilidade dos diferentes sistemas de cadastro (REZENDE, 2016).

O Sinter surge como instrumento apto à superação das debilidades da governança acima apontadas. Embora não configure um novo cadastro e nem administre um determinado sistema cadastral, constitui um agente integrador de dados dos diferentes órgãos dos entes políticos e das informações prestadas pelos cartórios de notas e de registro (art. 1º do Decreto 8.764/16). Em segundo lugar, o sistema será de um banco de dados de gestão do território brasileiro voltado a recepcionar as informações produzidas pelos órgãos da gestão fundiária (art. 8º do Decreto 8.764/16) organizadas por camadas temáticas, as quais serão sobrepostas sobre a representação

19 Sobre o CNIR explica Reydon et al (FAO/SEAD, 2017, p. 139-140): “O CNIR visa atender à necessidade de um cadastro territorial georreferenciado, servindo de base comum às diversas instituições públicas produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural, sendo gerenciado pelo INCRA e pela RFB. A Lei 10.267/2001, que criou o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), fez alterações significativas na legislação fundiária: lei nº 4.947/66 (BRASIL, 1966) – fixa normas de Direito Agrário (CCIR); lei nº 5.868/72 (BRASIL, 1972) – cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR; lei nº 6.015/73 (BRASIL, 1973) – dispõe sobre os registros públicos; lei nº 6.739/79 (BRASIL, 1979b) – dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis e lei nº 9.393/96 (BRASIL, 1996) – dispõe sobre o ITR. O CNIR irá reunir informações dos cadastros fundiários e temáticos, uma vez que, além do INCRA e da Secretaria da Receita Federal, todos os demais órgãos da Administração Pública Federal serão obrigatoriamente produtores, alimentadores e usuários de sua base de informações (§3º, art. 7º, do decreto nº 4449/2002). O principal ponto a ser destacado acerca da construção do CNIR é que ele prevê a integração dos cadastros fundiários e temáticos, tendo como núcleo as bases de dados do SNCR e do CAFIR”

20 Art. 1º O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), quando adotado pelos Municípios brasileiros, será o inventário territorial oficial e sistemático do município e será embasado no levantamento dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica inequívoca. Art. 2º A parcela cadastral é a menor unidade do cadastro, definida como uma parte contígua da superfície terrestre com regime jurídico único.

física do território que permitirão estabelecer critérios de planejamento e gestão territorial, sem, contudo, invadir o campo de competência ou as informações enviadas por outros órgãos, independência que não comprometerá a unidade da base de informações disponibilizada (REZENDE, 2016). Por fim, resolverá o problema da ausência de um padrão de interoperabilidade a padronizar as bases cartográficas, posto que o § 3º do art. 9º do Decreto 8.764/16 estipula que os dados georreferenciados e de metadados deverão estar em conformidade com o disposto nas normas técnicas da Comissão Nacional de Cartografia-Concar.

Entretanto, no que dispõe ao exame da constitucionalidade do decreto, há inconstitucionalidades que devem ser destacadas. A simples menção ao art. 41 da Lei 11.977/09 não é suficiente para afastar a natureza inovadora do Decreto 8.764/16, isso porque a matéria “regulada” escapa ao objeto do dispositivo (registro eletrônico de imóveis), o que comprova a natureza autônoma da previsão.

Assiste razão à observação de Tavares (2017) de as disposições do Decreto encerram modificação da estrutura de competências constitucionais, ofensa à competência regulatória dos serviços de notas e registros pelo Poder Judiciário (art. 236 CF); pois o acesso a dados relativos à intimidade do indivíduo, constantes nos livros registrais e de notas, deve ser mediado pelo Poder judiciário como forma de proteção do direito à intimidade (art. 5º, X, CF), bem como a regulação da atividade registral (competência para impor deveres, fiscalização e punição) pertence ao Poder Judiciário, isso sob pena de ofensa à harmonia entre os três poderes (art. 2º CF).

Por fim, sugere-se como forma de superar os óbices jurídicos apontados a edição de uma Lei para instituição do Sinter. Igualmente, recomenda-se que esta Lei esclareça o papel do Poder Judiciário como único agente regulador dos serviços notariais e de registro, além de garantir a necessária mediação entre o Juiz e os agentes responsáveis pelo fisco.

Referências

BANCO MUNDIAL. **Avaliação da governança Fundiária no Brasil**. Junho 2014. Relatório: 88751-BR. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Brazil_land_governance_assessment_final_Portuguese.pdf> . acesso em: 07. 12.2017.

WORLD BANK. **World Development Report 2002**. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5984/WDR%202002%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 7.12.17.

BID. **Relatório Anual 2001**. Disponível em: <http://www.iadb.org/EXR/ar99/pdf/por/IA2001_por.pdf>. Acesso em: 7.12.2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em: 07 nov. 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016**. Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Brasília: DOU, 10.12.17.

BRASIL. **Portaria Interministerial 553, de 18/12/2017**, publicada no DOU de 19/12/2017, Ed. 242, Seção: 1, p. 100.

BRASIL. **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)**. *Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da terra, dos recursos pesqueiros e florestais no contexto da segurança alimentar nacional*. Brasília: Ideal, 2015.

CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório. **Cadastro imobiliário e registro de imóveis: a Lei n. 10.267/2001, Decreto n. 4.449/2002 e atos normativos do Incra**. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil-IRIB. Sérgio Antônio Fabrir editor. ISB: 8575252194. Porto Alegre. 2003.

COMITÊ TEMÁTICO REGISTRAL E NOTARIAL DO SINTER. **Manual Operacional Versão 0.5. 20 de setembro de 2017**. Disponível em <https://circuloregistralfiles.wordpress.com/2016/01/manual-operacional-sinter-versc3a3o-5-011.pdf>. Acesso em: 15.12.17

DAYRELL, C., TABAK, B.. **Uma análise econômica do Sistema Nacional de Informações Territoriais (SINTER): um problema de direito de propriedade / An economic analysis of the National Territorial Information System (SINTER): a problem of property rights**. **Revista de Direito da Cidade**, Local de publicação (editar no plugin de tradução o arquivo da citação ABNT), 9, out. 2017. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29199>>. Acesso em: 08 Nov. 2017.

FAO/SEAD. **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília, 2017.

FAO **Land Tenure and Management Unit**. 2009. *Towards voluntary guidelines on responsible governance of tenure of land and other natural resources*. Land Tenure (Working Paper 10). Rome: Food and Agricultural Organization of the UN. 2009.

GRUBER, Rafael Ricardo. **Registro Eletrônico de Imóveis, Cadastros e Sinter: Interconexão sem Submissão**. Revista de Direito Imobiliário, vol. 81 – dezembro de 2016.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip. **Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária**. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 50, n. 3, p. 525-544, Sept. 2012. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000300008&lng=en&nrm=iso>. access on 22 Dec. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032012000300008>.

JACOMINO, S. **Registro e cadastro – Uma Interconexão Necessária**. Disponível em: <http://www.quinto.com.br/artigos_31.htm>. Acesso em: 20.12.17

LOCH, Carlos; ERBA, Diego Alfonso. **Cadastro Técnico multifinalitário: rural e urbano**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

ONU. **Land Administration Guidelines**. UNITED NATIONS New York and Geneva, 1996. Disponível em: <<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/land.administration.guidelines.e.pdf>>. Acesso em:23.12.2017

REZENDE, Luis Orlando Rotelli. **Sinter – Um impulso para o futuro do cadastro no Brasil**. Revista de Direito Imobiliário, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 39, n. 81, p. 235-252, jul./dez. 2017.

TAVARES, André Ramos. **Consulta sobre o Decreto presidencial n. 8.764/2016 – legitimidade e adequação ao sistema jurídico nacional**. Brasília, maio de 2017. Disponível em: http://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2017/06/Opinioao_Juridica_Sinter_para_site-3.pdf Acesso em: 16.12.2017.