

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

O GEORREFERENCIAMENTO E OS SISTEMAS DE REGISTRO IMOBILIÁRIO
RURAL – UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA SEGURANÇA JURÍDICA NO
INSTITUTO DA PROPRIEDADE

LUANA ROQUE TALARICO

RIO DE JANEIRO

2018/2

LUANA ROQUE TALARICO

O GEORREFERENCIAMENTO E OS SISTEMAS DE REGISTRO IMOBILIÁRIO
RURAL – UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA SEGURANÇA JURÍDICA NO
INSTITUTO DA PROPRIEDADE

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dr^a. Rachel Delmás Leoni de Oliveira**

RIO DE JANEIRO

2018/2

CIP - Catalogação na Publicação

T137g Talarico, Luana Roque
O georreferenciamento e os sistemas de registro imobiliário rural: uma análise sob a perspectiva da segurança jurídica no instituto da propriedade. / Luana Roque Talarico. -- Rio de Janeiro, 2018. 71 f.

Orientadora: Rachel Delmás Leoni de Oliveira.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Bacharel em Direito, 2018.

1. Georreferenciamento. 2. Registros de imóveis. 3. Imóvel rural. 4. Segurança jurídica. 5. Instituto da propriedade. I. Oliveira, Rachel Delmás Leoni de, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

LUANA ROQUE TALARICO

O GEORREFERENCIAMENTO E OS SISTEMAS DE REGISTRO IMOBILIÁRIO
RURAL – UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA SEGURANÇA JURÍDICA NO
INSTITUTO DA PROPRIEDADE

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Dr^a. Rachel Delmás Leoni de Oliveira**

Data da Aprovação: ____/____/____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2018/2

RESUMO

A presente monografia visa realizar um estudo acerca do sistema brasileiro de registro imobiliário rural, que possui caráter híbrido, além de caracterizar os diversos cadastros imobiliários rurais exigidos no âmbito da administração pública e suas finalidades, bem como verificar o papel do georreferenciamento em tais sistemas de registros e cadastros administrativos, objetivando traçar um panorama sobre a questão da segurança jurídica no instituto da propriedade rural, tendo em vista a questão fundiária brasileira.

Palavras-chaves:

Registros de Imóveis – Imóvel Rural – Cadastros Rurais - Georreferenciamento – Segurança Jurídica - Instituto da Propriedade

ABSTRACT

This monograph aims to carry out a study about the Brazilian rural real estate registry system, which has a hybrid character, besides characterizing the various rural real estate registries required in the scope of public administration and its purposes, as well as to verify the role of georeferencing in such systems, rural real estate registry system and administrative registries, aiming to draw a panorama on the question of legal security in the rural property institute, in view of the Brazilian land issue.

Keywords: Real Estate Registries – Rural Property – Rural Registers – Georeferencing – Legal Security – Property Institute

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
1.1. Introdução ao tema e ao objeto.....	9
1.2. Questões a serem respondidas.....	14
1.3. Hipóteses.....	15
1.4. Metodologia.....	16
2. A QUESTÃO FUNDIÁRIA RURAL BRASILEIRA.....	16
3. A SEGURANÇA JURÍDICA NO INSTITUTO DA PROPRIEDADE E SUA RELAÇÃO COM O CONFLITO DE TERRAS NO BRASIL.....	21
4. PRINCÍPIOS DE DIREITO AGRÁRIO CONCERNENTES À QUESTÃO FUNDIÁRIA	
4.1. Princípio da garantia ao Direito de Propriedade e a necessária segurança jurídica dos registros imobiliários à sua proteção.....	26
4.2. Princípio da Função Social da Propriedade Rural como legitimador do Direito à Propriedade.....	28
4.3. Princípio da melhor distribuição da terra.....	29
4.4. Princípio da melhor Produtividade.....	30
4.5. Princípio da Indivisibilidade do Módulo Rural.....	30
4.6. Princípio do combate ao minifúndio e ao latifúndio como base à segurança alimentar...31	
4.7. Princípio da Prevalência do Interesse Público sobre o Particular.....	32
5. CONCEITOS.....	32
5.1. Imóvel Rural.....	32
5.2. A Propriedade Familiar.....	34
5.3. Minifúndio.....	36
5.4. Latifúndio.....	36
5.5. Empresa Rural.....	37
5.6. Módulo Rural.....	37
6. SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO.....	39
6.1. Conceito de Registro de Imóveis.....	39
6.2. Finalidades.....	41

6.3. Efeitos.....	43
7. BREVE HISTÓRICO DOS REGISTROS IMOBILIÁRIOS NO BRASIL.....	44
8. REGISTRO DE IMÓVEIS NO DIREITO COMPARADO.....	48
9. REGISTROS EM ESPÉCIE.....	51
9.1. Sistema Torrens.....	52
9.2. Registro Comum.....	56
10. CADASTROS IMOBILIÁRIOS RURAIS.....	58
10.1. Conceito.....	58
10.2. Breve histórico.....	58
10.3. Cadastros em espécie.....	61
11. GEORREFERENCIAMENTO.....	62
11.1. Conceito.....	63
11.2. Finalidade e efeitos em relação ao instituto da propriedade.....	64
12. A INOVAÇÃO DO REGISTRO ELETRÔNICO.....	66
13. CONCLUSÃO.....	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	70

1. INTRODUÇÃO

1.1.Introdução ao tema e ao objeto

A monografia em questão pretende fornecer um panorama geral e realizar uma análise crítica acerca dos sistemas de registro imobiliário aplicáveis em âmbito rural, bem como dos diversos cadastros existentes em âmbito administrativo, tendo como base a questão da segurança jurídica, indispensável à diminuição dos conflitos fundiários existentes atualmente em território nacional, adotando como premissa o fato de que a insegurança dos títulos é uma das principais causas de conflitos fundiários no Brasil, mais especificamente os casos de grilagem de terras, situação esta facilitada pela insuficiente e inconsistente descrição dos imóveis rurais bem como pela falha de integração entre os órgãos de registros públicos e de cadastros administrativos com suas respectivas informações.

Atualmente vigoram no ordenamento jurídico brasileiro dois sistemas de registros imobiliários rurais, a saber, o registro comum, implantado a partir do Código Civil de 1916, sistema este que confere presunção relativa de veracidade aos títulos de propriedade, exclusivamente de competência do Cartório de Registro de Imóveis, e o sistema Torrens que, anterior ao sistema comum, sendo implantado no início da República por iniciativa de Rui Barbosa¹, através do Decreto 451-B, confere aos títulos presunção absoluta de veracidade, tendo como principal característica a necessidade de um procedimento judicial para expurgação de eventuais vícios contidos no título a ser registrado.

Cabe ressaltar que, quanto à presunção absoluta ou relativa conferida ao título, sua aplicação prática se dá na medida em que os títulos que gozam de presunção absoluta são inatacáveis judicialmente por terceiros, sendo impossível a propositura de ações reivindicatórias de propriedade face aos proprietários que constem em tais títulos. Já os títulos que possuem presunção relativa, estes podem ser objeto de ações reivindicatórias, o que confere maior flexibilidade ao direito de propriedade, pois admitem prova em contrário.

¹PAIVA, João Pedro Lamana; ERPEN, Décio Antônio. O Registro Torrens brasileiro e o sistema imobiliário atual. *XVIII Encontro do Comitê Latino Americano de Consulta Registral*. - Santo Domingo/República Dominicana - março de 2004. Disponível em <http://registrodeimoveis1zona.com.br/>. Acesso em 28 de abril de 2018. P.5.

Além dos sistemas de registro abordados, os imóveis rurais necessitam de diversos cadastros em órgãos administrativos, que não podem ser confundidos com os registros em si, mas que cada vez mais são necessários ao se proceder a alterações nos mesmos, como desmembramentos, arrendamentos, hipotecas, vendas e promessas de venda, além de partilha judicial em imóveis privados e públicos, como contido em artigo de Pedro Mendes.²

Já o georreferenciamento tampouco consiste em novo sistema de registro, não sendo também um cadastro, mas uma ferramenta de posicionamento do imóvel no sistema geodésico brasileiro. É um procedimento que se inicia por um mapeamento realizado via satélite, passando a integrar os cadastros do Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

A utilização de tal ferramenta passou a ser exigida através da Lei nº 10.267 de 2001, que, além de outros ordenamentos, alterou a Lei de Registros Públicos - Lei 6.015 de 1973 - em seu artigo 176, parágrafo primeiro, inciso II, 3, e parágrafos 3 e 4, passando a exigir o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR – expedido pelo INCRA, como requisito necessário à matrícula do imóvel rural no cartório de registro de imóveis, além de exigir, para os casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, memorial descritivo assinado por profissional habilitado, contendo as coordenadas dos limites do imóvel obtidas através do georreferenciamento, conforme podemos observar:

Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.

§ 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas:

II - são requisitos da matrícula:

3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação:

a - se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área;

§ 3º Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea *a* do item 3 do inciso II do § 1º será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART,

²MENDES, Pedro Puttini. Gestão de cadastros da propriedade rural – 28 maio de 2018. Disponível em <https://www.scotconsultoria.com.br>. Acesso em 30 de maio de 2018. p.1

contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais.

§ 4º A identificação de que trata o § 3º tornar-se-á obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, nos prazos fixados por ato do Poder Executivo.

Percebe-se, desta forma, que o georreferenciamento alterou de forma significativa o registro comum dos imóveis rurais, com a exigência do procedimento de mapeamento via satélite e com a posterior expedição de certificado pelo Incra, à abertura de matrículas e modificações decorrentes de alterações nos limites do imóvel. Ao longo da presente monografia, pretende-se demonstrar de que forma isto ocorre, analisando se o georreferenciamento é capaz de conferir maior segurança jurídica ao registro imobiliário comum, como idealizado.

A monografia em questão tem como tema o estudo acerca dos sistemas de registro imobiliário rural no ordenamento jurídico brasileiro, os diferentes cadastros administrativos exigidos nos órgãos da Receita Federal e Incra, necessários, como já visto, a procedimentos como desmembramentos, arrendamentos, hipotecas, vendas, promessas de venda, e partilhas judiciais, bem como a inovação trazida pela ferramenta do georreferenciamento, analisados sob o viés da segurança jurídica que conferem ao instituto do direito de propriedade.

Acerca do objeto da presente, temos os próprios registros e cadastros mencionados, quais sejam, o registro Torrens, o registro comum e os cadastros junto à Receita Federal e Incra bem como seus sistemas de implementação, a exemplo do Sistema de Gestão Fundiária, previsto no Estatuto da Terra, o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, que, implantado através da lei 10.267/2001, passou a integrar dois outros cadastros em conjunto entre Incra e Receita Federal, sendo eles o Sistema Nacional do Cadastro Rural – SNCR, previsto na Lei 5.868/1972, e o Cadastro de Imóveis Rurais – CAFIR, previsto na Lei 9.393/1996. Além destes, temos o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR, previsto na Lei 4.947/1966 e alterado pela lei 10.267/2001, expedido pelo Incra e emitido pelo Sistema Nacional do Cadastro Rural, como afirmado por Pedro Mendes.³ Por último, tem-se como

³ MENDES, Pedro Puttini. *Gestão de cadastros da propriedade rural* – 28 maio de 2018. Disponível em <https://www.scotconsultoria.com.br>. Acesso em 30 de maio de 2018. p.1

objeto do mesmo modo o georreferenciamento e as alterações trazidas pela Lei 10.267 de 2001 ao sistema registral imobiliário brasileiro, em âmbito rural.

A importância do referido tema tem como plano de fundo a situação fundiária rural no Brasil, que, devido a fatores históricos e sociais, apresenta problemas que, em última instância, prejudicam o crescimento econômico, pela falta de segurança jurídica do instituto da propriedade.

A grilagem de terras, termo que se refere à atividade ilegal da falsificação de títulos e documentos, que gera problemas como indefinição da posse e propriedade de terras, fraudes agrárias⁴, títulos sem registro ou títulos registrados que vão de encontro a real situação do imóvel, é uma das principais consequências do registro comum, majoritariamente utilizado, antes da maior integração entre o cartório de registro de imóveis e os demais órgãos de fiscalização, como o Incra e a Receita Federal, trazida pelo advento da Lei 10.267 de 2001, que instituiu o georreferenciamento e alterou a lei de registros públicos no sentido de requerer o mapeamento do imóvel e o cadastro no Incra para a abertura de novas matrículas e procedimentos de alterações nos registros já existentes.

De acordo com documento publicado em 1999 pelo Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar,

“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.”⁵

Antes da entrada em vigor da Lei 10.267 de 2001, o registro comum, em relação aos imóveis rurais, apresentava graves falhas causadas principalmente pela ineficiente comunicação entre o Cartório de Registro de Imóveis e os órgãos do Incra e da Receita Federal, na medida em que cada instituição apresentava um diferente banco de informações, ocorrendo situações em que cada registro ou cadastro possuía informações diferentes e conflitantes entre si ou até mesmo situações em que o imóvel sequer constava assentado em algum deles. Cabe ressaltar que mesmo com o advento da mencionada lei 10.267 de 2001, a situação descrita ainda persiste, visto que o georreferenciamento ainda não está

⁴ BANDEIRA, Regina. Especialistas voltam a discutir registro Torrens e indefinição de posse. *Agência CNJ de Notícias*. 30 de setembro de 2011. Disponível em <http://cnj.jus.br>. Acesso em 10 de maio de 2018.

⁵ JUNGSMANN, Raul. *Livro Branco da Grilagem de Terras - 1999*- Disponível em <http://www.incra.gov.br>. Acesso em 17 de abril de 2018. p. 2.

completamente realizado, sendo que os prazos de cumprimento são constantemente alterados por decretos.

Como se pode ver no trecho a seguir, os cartórios de registro de imóveis de vários estados brasileiros apresentavam falhas em sua escrituração devido a fraudes:

“Parte dos Cartórios de Registro de Imóveis, não só no Amazonas, mas também no Pará, no Acre, em Goiás, no Paraná, no Amapá e em Roraima, apresenta falhas e vícios na sua escrituração. Exemplos notórios de cartórios contaminados pela fraude são os das comarcas de Altamira, São Félix do Xingu e Marabá, no Pará; de Boca do Acre e Lábrea, no Amazonas; de São Miguel do Araguaia, em Goiás; de Sena Madureira e Taracá, no Acre; de Grajaú, no Maranhão; Catanduvas, Primeiro de Maio e Adrianópolis, no Paraná.”⁶

Em que pese os registros e cadastros ainda não serem únicos, vale lembrar que a partir de 2001, com a Lei 10.267, começou a haver maior integração entre a matrícula do imóvel e seus diversos cadastros, conforme mencionado anteriormente.

Ainda assim, pela notória insegurança jurídica do sistema registral, já em 2011, por ocasião de um seminário organizado pelo Conselho Nacional de Justiça, discutiu-se novamente se o registro Torrens seria a solução ao problema da grilagem e das fraudes agrárias. Na ocasião⁷, Nicolas Nogueroles, secretário-geral do Cinder – Centro Internacional de Direito Registral, chegou a afirmar:

“Torrens é um título inatacável; aqueles que vivem da confusão imobiliária ou fundiária farão oposição ao sistema, uma vez que ele é definitivo e esclarecedor. O lado ruim dele? É exatamente esse: nada pode afetá-lo.”⁸

Já o registrador João Pedro Lamana Paiva defende o georreferenciamento como melhor meio ao combate à grilagem e compara os dois sistemas de registro:

⁶JUNGMANN, Raul. *Livro Branco da Grilagem de Terras*. 1999. Disponível em <http://www.incra.gov.br>. Acesso em 17 de abril de 2018. p. 2.

⁷BANDEIRA, Regina. Especialistas voltam a discutir registro Torrens e indefinição de posse. *Agência CNJ de Notícias*. 30 de setembro de 2011. Disponível em <http://cnj.jus.br>. Acesso em 10 de maio de 2018.

⁸NOGUEROLES, Nicolas in BANDEIRA, Regina. Especialistas voltam a discutir registro Torrens e indefinição de posse. *Agência CNJ de Notícias*. 30 de setembro de 2011. Disponível em <http://cnj.jus.br>. Acesso em 10 de maio de 2018.

“O Torrens é facultativo, judicial, inatacável e perpétuo. O registro é obrigatório, pode ser feito em âmbito cartorial, e admite presunção relativa de verdade.”⁹

O desembargador Arquilau Melo, Corregedor de Justiça do Acre à época, apontou a obrigatoriedade da judicialização do processo de registro no Torrens como um problema, devido às custas judiciais e ao aumento do tempo necessário à efetivação do registro, se comparado ao registro comum:

“Para instalá-lo seria preciso chamar os confrontantes, contratar advogados; é caro e uma briga judicial pode não ter fim”¹⁰

Assim sendo, o propósito da presente monografia é levantar características dos sistemas registrais aplicáveis em âmbito rural, bem como dos demais cadastros exigidos pelo Incra e Receita Federal, ressaltando aspectos positivos e negativos de cada um, a fim de propor um sistema único que abarque as vantagens de cada sistema existente, para o aumento da segurança jurídica que reveste os registros e, conseqüentemente, a redução dos problemas causados pela falta da mesma.

1.2. Questões a serem respondidas

A partir do exposto na introdução do presente trabalho, em relação à questão da frágil segurança jurídica dos sistemas de registro imobiliário em âmbito rural e suas conseqüências no aumento de fraudes, no conflito de terras e na violência no campo, e tendo em vista as alterações trazidas pela Lei 10.267 de 2001 à lei de registros Públicos e demais ordenamentos que dizem respeito a cadastros de imóveis rurais, que introduziu a obrigatoriedade da

⁹PAIVA, João Pedro Lamana in BANDEIRA, Regina. Especialistas voltam a discutir registro Torrens e indefinição de posse. *Agência CNJ de Notícias*. 30 de setembro de 2011. Disponível em <http://cnj.jus.br>. Acesso em 10 de maio de 2018.

¹⁰MELO, Arquilau in BANDEIRA, Regina. Especialistas voltam a discutir registro Torrens e indefinição de posse. *Agência CNJ de Notícias*. 30 de setembro de 2011. Disponível em <http://cnj.jus.br>. Acesso em 10 de maio de 2018.

utilização do georreferenciamento, pretende-se agora formular as questões que devem ser respondidas ao longo da presente monografia.

Em primeiro lugar, deve-se perguntar se o georreferenciamento, como procedimento de mapeamento feito via satélite e ferramenta necessária ao cadastro junto a órgãos de fiscalização, por si só, é suficiente para trazer a necessária segurança jurídica ao título de propriedade/domínio, ou seja, se, além de atestar os limites físicos do imóvel objeto da propriedade, seu procedimento é suficiente para atestar a legitimidade como proprietário de quem detém o título.

Em segundo lugar, deve-se proceder a uma análise crítica acerca das espécies de registro imobiliário rural, tendo como base a perspectiva da segurança jurídica, a fim de que se possa descobrir as vantagens e desvantagens de cada um.

1.3. Hipóteses

A hipótese levantada é de que o georreferenciamento, por apenas conceber exatidão aos limites geográficos do imóvel mapeado, é suficiente para impedir a sobreposição de limites, problema também comum em território brasileiro, porém não é suficiente para determinar acerca da legitimidade do título de domínio, ou seja, é eficiente para a delimitação do imóvel, porém não o é para verificar a procedência do título, sendo insuficiente para revestir o mesmo da desejada segurança jurídica.

A segunda hipótese é que o Registro Torrens, quando se trata apenas da verificação da legitimidade do título, ainda apresenta certas vantagens, por possuir dupla verificação em seu procedimento, a saber, judicialmente e administrativamente. Apesar disso, tal característica, quando analisada sob a ótica de sua eficácia, utilização e acesso à propriedade, apresenta graves falhas, cerceando a possibilidade de muitos à fruição do direito ao domínio.

Como terceira hipótese, temos que o Georreferenciamento, se associado ao registro eletrônico, ferramenta a ser implantada pelas serventias extrajudiciais por determinação da Lei 11.977 de 2009, suprirá as falhas até então encontradas na descrição e titularidade de imóveis rurais, tornando o sistema cadastral e registral como um todo dotado da necessária segurança jurídica ao instituto da propriedade.

1.4. Metodologia

Para a realização da presente pesquisa, com o objetivo de oferecer respostas às questões levantadas, quais sejam, se o georreferenciamento de imóveis é suficiente como ferramenta ao aumento da segurança jurídica ao direito à propriedade rural e a análise crítica acerca dos sistemas de registros e cadastros imobiliários rurais, em primeiro lugar dever-se-á proceder a uma análise histórica dos registros públicos imobiliários no Brasil, bem como levantar o histórico da situação fundiária em território brasileiro.

Em seguida, proceder-se-á à pesquisa teórica, baseada na doutrina dos autores mencionados, bem como eventuais autores relevantes. Também será realizada pesquisa em legislação pertinente, tal como a Lei de Registros Públicos, Lei nº 6.015 de 31/12/73, os decretos que instituíram e regulamentaram o sistema Torrens no Brasil, quais sejam, Decreto nº 451-B, de 31/5/1890 e Decreto nº 955-A, de 5/11/1890, a lei que instituiu o georreferenciamento de imóveis, Lei nº 10.267 de 28/08/01, bem como as diversas leis que instituíram e regulamentaram os demais cadastros imobiliários rurais.

2. A QUESTÃO FUNDIÁRIA RURAL BRASILEIRA

A complexa história fundiária no Brasil tem início no seu descobrimento, em 1500, pela esquadra comandada por Pedro Álvares Cabral, quando todas as terras do território passaram à propriedade da Coroa Portuguesa, pois, sendo o descobridor de tais terras o Rei de Portugal, este adquiriu originariamente a propriedade sobre as mesmas.

Tal fato ocorreu através do direito de conquista pela ocupação, sendo reconhecido o direito da Coroa Portuguesa às terras descobertas por força dos tratados internacionais entre Portugal e Espanha, que à época eram mediados pelo Papa, como principal exemplo o Tratado de Tordesilhas, além das Bulas Papais. Podemos observar que não importou o fato de tais terras já estarem ocupadas por comunidades nativas, não lhes sendo resguardado qualquer direito sobre o território.

Desta forma, as terras descobertas passaram do status de *res nullius* à Propriedade do Reino de Portugal, sendo necessária a partir de então a ocupação e colonização do território por colonos portugueses, a fim de garantir a efetiva soberania de Portugal em terras

tupiniquins, evitando assim invasores de outras nacionalidades, pois os demais países europeus reconheciam o direito à propriedade pela ocupação e conquista territoriais.

Em Portugal vigoravam as chamadas Ordenações do Reino, sendo a primeira delas, que vigorava à época do descobrimento, as Ordenações Afonsinas, que, por ser o Brasil colônia de Portugal, também era regido por tal ordenamento, que previa a instituição das sesmarias como forma de ocupação do território.

No entanto, a ocupação do território brasileiro começou com a instituição das chamadas Capitânicas Hereditárias, que consistiam em longas faixas de terras concedidas a nobres e fidalgos, chamados donatários, com amplos poderes sobre as mesmas. Tais concessões se davam através de Cartas Régias ou Forais, expedidas *intuitu personae* aos donatários, que mantinham a propriedade em nome do Rei. Desta forma, como eram concessões realizadas em caráter personalíssimo, não havia um sistema jurídico que permitisse a distribuição da terra através de negócios jurídicos *inter partes*.

Pelas características das Capitânicas Hereditárias poder-se-ia pensar que as terras concedidas aos donatários, por terem estes amplos poderes sobre as mesmas, passaram do domínio público ao privado, fato este que não ocorreu, pois o que acontecia, em verdade, era uma espécie de mandato político administrativo exercido pelos donatários, o que causou, com o fracasso da maioria das Capitânicas, o retorno das terras à Coroa Portuguesa, sendo, portanto devolutas.

Com o fracasso da maioria das Capitânicas, por motivos de ordem prática da ocupação das terras bem como de sua produtividade, passou-se a utilizar também no Brasil o sistema das sesmarias, que consistia na doação de terras a colonos que se comprometessem a torná-las produtivas, emitidas através de cartas concedidas pelos colonizadores, como exemplo os capitães donatários e posteriormente vice-reis, governadores gerais e presidente de províncias, em nome do Rei.

Desta forma, através das cartas de Sesmarias, foi instituído um instrumento de natureza jurídica similar às enfiteuses, pois só se transferia o domínio útil, sob forma de doações aos colonos que aqui desembarcavam e se comprometiam a explorar a terra e obter frutos advindos do trabalho sobre as mesmas. É importante ressaltar que também os colonos exerciam a propriedade das terras em nome do Rei, porém com a obrigação de cultivá-las, sob

pena de serem retomadas tais terras à Coroa, caindo a concessão em comisso e tornando as terras devolutas, retornando assim ao patrimônio da Coroa Portuguesa para serem repassadas a outro colono que cumprisse a determinação.

Percebemos já nessa época um início do que conhecemos hoje como o princípio da função social da propriedade, que determina que o direito à propriedade não é absoluto, devendo ser exercido observando-se o propósito social da mesma, limitando, assim, o direito individual. Cabe ressaltar, porém, que difere do sentido de função social hodierno na medida em que o interesse maior era da Coroa Portuguesa, em obter riquezas e produtividade proveniente das terras para si mesma, enquanto nos dias atuais a função social não favorece o Estado, como ente e beneficiário final, mas a própria população, sendo o Estado o garantidor das necessárias e devidas reformas sociais.

O Governo Geral da Colônia do Brasil foi criado em 1549, tendo competência para realizar concessões de sesmarias, prática esta que continuou com o fracasso das Capitâneas Hereditárias e o retorno das terras ao domínio público, tendo sido os poderes delegados aos donatários das capitâneas cassados pelo Rei.

Com o crescente aumento das concessões de terras a sesmeiros, criou-se o Livro de Registros de Sesmarias, como modo de controle das terras particulares, sendo um início do registro imobiliário no Brasil.

Prosseguindo com o breve histórico da situação fundiária brasileira, necessário ao entendimento dos problemas até hoje encontrados em nosso território, vale lembrar um importante momento da questão fundiária brasileira, que consiste no início do surgimento das propriedades privadas, devido à diferente característica aqui existente, qual seja, um imenso território com pouca população para ocupá-lo. Desta forma, em 1549 iniciou-se uma adaptação ao sistema de sesmarias de forma que algumas doações puderam ser legitimadas ao domínio particular, sem a necessidade de pagamento de foros ou rendas, criando-se, para tanto, as Provedorias da Coroa, com o intuito de promover os registros das terras concedidas, dando validade às sesmarias e concessões, pois já se sentia a necessidade da criação de um registro imobiliário para controle das propriedades privadas.

Assim, a Carta Régia de 1695 limitou as áreas concedidas a título de sesmaria a cinco léguas quadradas e em 1699, outra Carta Régia determinou a primeira demarcação e medição

das terras concedidas, com a finalidade de bem caracterizá-las, determinando-se o domínio a quem as possuísse efetivamente, e, além disso, para que se verificasse se os sesmeiros cumpriam o determinado aproveitamento econômico e produtivo das terras e para que se concedessem as devidas informações para registro na Provedoria Real. Esta última Carta Régia mencionada exigia a revisão de todas as doações e concessões efetuadas, que, para continuarem válidas, deveriam ser confirmadas pelo Rei. Tínhamos nesta fase o início de um sistema de cadastro de terras. Após, pelo Alvará de cinco de outubro de 1795, a medição e demarcação de terras concedidas passou a ser obrigatória, para fins de recolhimento de tributos, ficando tal ordenamento em vigor até a independência. Cabe observar que, devido às precariedades da época, as terras doadas não tinham limites bem definidos, ocorrendo muitas vezes a incompatibilidade entre os limites realmente exercidos e aqueles apresentados nos documentos de concessão.

Com o Governo impedido de realizar uma eficiente fiscalização da distribuição de terras e aferimento dos limites demarcatórios das mesmas, houve um grande número de pessoas que não cumpriam as exigências da Provedoria de Terras, inclusive deixando de recolher impostos. Já nesta época se observava um crescente número de ocupações irregulares, também ocasionadas pela ineficiente fiscalização, de forma que situações como simples ocupações de posseiros e detentores, assim como ocupantes de terras devolutas e sesmeiros que utilizavam mais terras que as concedidas a eles, eram comuns de serem encontradas.

É importante ressaltar que possuidores não tinham qualquer proteção jurídica à época, sendo totalmente irregulares, situação esta diferente da hodierna, onde o instituto da posse ganhou ampla proteção, sendo meio de aquisição de propriedade.

Ao final da época colonial brasileira, a situação fundiária encontrada no território era, de acordo com Antonino Moura Borges¹¹, um verdadeiro caos, estando os imóveis rurais com defasado controle e fiscalização por parte do poder público, sendo encontradas basicamente três tipos de situações: concessões e doações de terras pela Coroa Portuguesa a fidalgos, resquícios das Capitânicas Hereditárias, bem como sesmarias concedidas, com muitos sesmeiros ocupando mais terras do que lhes era permitido no título de concessão, e ocupações irregulares de terras públicas, sem qualquer título legitimador das mesmas.

¹¹ BORGES, Antonino Moura. *Curso Completo de Direito Agrário*. 5ª edição. Campo Grande: Contemplar, 2016. Pg 118.

Devido a toda esta situação de desordem fundiária acima mencionada, o instituto das sesmarias, na ocasião da convocação da Assembleia Geral Constituinte, já na época do Brasil Imperial, foi extinto.

Pensava-se com isso que as ocupações desreguladas teriam um freio, mas o efeito foi justamente o contrário, pois, em vez de se construir um arcabouço jurídico para regular a transmissão das propriedades, seja de terras públicas a particulares ou de particular para particular, no lugar das extintas sesmarias, não se criou qualquer instituto de transmissão de propriedade. Vale ressaltar que as antigas sesmarias continuaram a ser reconhecidas, porém houve o encerramento de novas concessões. Além disso, deve-se lembrar que as sesmarias não permitiam a transmissão da propriedade entre particulares, porém, na prática, ocorriam várias transmissões, que, institucionalmente, não eram válidas.

Com tal ausência de legislação específica para a transmissão da propriedade e pela precária fiscalização das terras, os conflitos pela posse das mesmas aumentaram, podendo-se vislumbrar aí o motivo primário da grave questão fundiária brasileira.

Por ocasião da Constituição de 1824 a propriedade privada foi consagrada, tendo caráter absoluto, ou seja, era considerada a propriedade ilimitada, não havendo institutos ou ferramentas jurídicas que a mitigassem e não sendo reconhecida ainda a posse, instituto este amplamente normatizado e protegido por ocasião do Código Civil de 1916, onde Clóvis Beviláqua o normatizou obtendo inspiração nos interditos do Direito Romano.

Com o reconhecimento da plena propriedade privada pela constituição de 1824, nasceu a necessidade de uma regulamentação da mesma, que ocorreu através da primeira Lei de Terras do Brasil, a Lei 601 de 1850. Importante observar que, apesar da Constituição mencionada não se pronunciar acerca da posse, devido à situação de ausência de um controle efetivo da propriedade, foi necessário que a Lei de Terras reconhecesse a situação fática no Brasil, a qual estava baseada na posse e nos constantes conflitos de caráter possessório. Desta forma, podemos observar que tal lei estabeleceu ferramentas não de proteção da posse, mas de conversão da mesma em propriedade, respeitadas as condições estabelecidas, a fim de regularizar as ocupações existentes, bem como revalidar títulos de sesmarias e outras concessões.

A fim de institucionalizar os mecanismos impostos pela Lei de Terras, foi necessário o advento do decreto 1.318 de 1854, que transformou os Registros das Freguesias em Registros do Vigário, onde era dada publicidade aos instrumentos de posse apresentados pelos próprios possuidores. Com isso, eram precárias as informações prestadas, pois, feitas pelos próprios ocupantes, não caracterizavam fielmente as demarcações das terras possuídas, sendo constantes as sobreposições de limites.

Com a titulação de posses e propriedades, passou-se a sentir a necessidade de um registro de forma a haver maior controle sobre as transmissões de tais direitos. Isso ocorreu por ocasião da chamada Lei de Hipotecas, a lei 1.237 de 1864, que, em verdade, objetivava principalmente proteger o direito de crédito, porém não deixando de lado seu caráter de registro, sendo considerada a primeira lei de registros imobiliários do Brasil.

Já à época da República, com o advento do Decreto 169 A, de 1890, revogou-se a anterior lei de hipotecas, porém mantendo-se o registro geral das hipotecas e ônus reais. Além disso, no mesmo ano, houve o advento do decreto 451 B, que instituiu o Sistema Torrens, que será comentado em capítulo próprio.

Desta forma, percebemos que as características típicas de nosso país historicamente, tais como grande território, ausência de meios eficazes de fiscalização de terras, ausência de legislação eficiente ao controle da propriedade e à proteção da mesma, principalmente por ocasião do fim das sesmarias, bem como ineficiente sistema de registro, ocasionaram uma situação fundiária propícia a conflitos fundiários, situação esta com reflexos hodiernamente, que somente poderão ser minimizados ou solucionados com um efetivo sistema de registro e controle de terras.

3. A SEGURANÇA JURÍDICA NO INSTITUTO DA PROPRIEDADE E SUA RELAÇÃO COM O CONFLITO DE TERRAS NO BRASIL

Conforme visto no capítulo anterior, podemos observar que a ausência de meios eficazes à fiscalização e controle das propriedades e títulos de concessão ocasionou uma confusão fundiária no território nacional, tendo como resultado ocupações desenfreadas sem títulos de

domínio, títulos de domínio que tinham como objeto terras menores que as efetivamente ocupadas, sendo comum a situação em que beneficiários dos títulos exerciam na prática domínio em território maior que o concedido, sobreposição de limites de domínio e incerteza acerca das titularidades.

Conseqüentemente, conflitos pela ocupação de terras eram frequentes e de certa forma facilitados, pois, com a ineficiente fiscalização e o ineficaz sistema de registros imobiliários, ocupantes irregulares poderiam passar despercebidos pelo Governo central, situação esta comum até os dias de hoje, apesar do crescente aprimoramento dos órgãos de registro e cadastros imobiliários rurais.

A forma mais comum de fraude praticada em títulos de domínio até hoje utilizada é a chamada “grilagem” de terras. Tal termo tem origem na medida em que falsos títulos eram produzidos e inseridos em caixas com grilos, que, por causa de seus dejetos, adquiriam aspecto amarelado, causando a impressão de antiguidade, o que era associado à veracidade do documento. Hodiernamente, o termo se refere a qualquer falsificação de documento que ocasione a aquisição ilegal do domínio sobre certo território. Cláudia Fonseca Tutikian¹² menciona a origem do termo grilagem da seguinte forma:

“A origem deste termo grilagem é muito interessante, pois é derivada da prática do título falso ser colocado em um recipiente, juntamente com grilos, que através de suas fezes sobre o documento lhe envelhece a ponto de parecer um original antigo. Este tipo de problema ocorre especialmente na Região Norte do país.”

Não obstante o termo se referir à antiga prática do uso da caixa com grilos, podemos chamar grilagem toda ação ilegal que objetiva a transferência de terras públicas ou particulares ao patrimônio de terceiros, iniciando com a fraude documental e sendo seguida do registro do falso título, até que seja movido o aparato judicial para a consolidação da imissão na posse das terras, sendo a prática antiga da caixa com grilos ultrapassada.

É importante ressaltar que a prática da grilagem pode ser realizada contra titulares de terras públicas ou privadas, sendo o principal foco desta monografia a praticada sobre terras privadas. No entanto, a prática constitui a mesma em ambos os casos: constrói-se um falso

¹² TUTIKIAN, Cláudia Fonseca in FOLLE, Francis Perondi. *Georreferenciamento de Imóvel Rural – Doutrina e Prática no Registro de Imóveis*. 1ª edição. São Paulo. Quartier Latin, 2010. Prefácio.

documento com aparente legalidade, que, fundado em inexistente negócio jurídico, transmite a propriedade imobiliária ao ser registrado na serventia extrajudicial competente.

Podemos observar que muitas vezes, a prática da grilagem de terras ocorre com a conivência justamente dos órgãos de terras e das serventias extrajudiciais competentes à lavratura de títulos e registro dos mesmos, que registram áreas sobrepostas umas às outras ou áreas que até mesmo constam somente no falso documento, conforme menciona Raul Jungmann¹³:

“Desde o início do século XIX, por diversos meios e muitas vezes em conluio com representantes do Poder Público, grileiros avançam sobre terras da União e dos Estados, falsificando títulos de propriedade com a conivência de Cartórios e órgãos de terras e usando de violência para expulsar posseiros e comunidades indígenas. As raízes históricas deste processo remontam à colonização, com a ocupação do território por meio das capitânicas hereditárias, concedidas aos mais fiéis súditos da Coroa portuguesa, e a posterior exploração das terras com a força do trabalho escravo.”

Importante observar que, não obstante a grilagem ser um instrumento de concentração fundiária no Brasil, sendo inegavelmente as principais vítimas de tal prática posseiros, comunidades indígenas e quilombolas, também proprietários que possuem títulos legítimos e que exercem atividade econômica proveniente do uso de suas terras não estão a salvo de tal perigo, muitas vezes sendo impedidos de praticarem tais atividades e sendo-lhes vedado até mesmo seus direitos de exercerem uso, gozo e disposição do bem imóvel, por ações de grileiros.

Também Cláudia Fonseca Tutikian¹⁴, prefaciando obra de Francis Perondi Folle, se refere à prática da grilagem como meio de aquisição ilegal de terras por documentos falsos, facilitado pela precária descrição dos imóveis e pela falha do sistema de informações, conforme observamos:

“A grilagem de terras refere-se a propriedades adquiridas por meios ilegais, isto é, a falsificação de títulos de propriedade. A grilagem de terras que é a criação ou sobreposição de títulos sobre a mesma área é facilitada especialmente pela precária descrição dos imóveis e pela falha do sistema de informações.”

¹³ JUNGSMANN, Raul. *Livro Branco da Grilagem de Terras*. 1999. Disponível em <http://www.incra.gov.br>. Acesso em 17 de abril de 2018. p. 2.

¹⁴ TUTIKIAN, Cláudia Fonseca in FOLLE, Francis Perondi. *Georreferenciamento de Imóvel Rural – Doutrina e Prática no Registro de Imóveis*. 1ª edição. São Paulo. Quartier Latin, 2010. Prefácio.

Jungmann menciona importante fato que facilita a prática da grilagem ao relatar que brechas institucionais, como a ausência de um cadastro imobiliário único e a falta de articulação entre os órgãos fundiários nos três âmbitos da federação, aliados à ausência de cruzamento de dados de cadastros federais e estaduais e fiscalização insuficiente sobre os cartórios são as principais causas do problema.

Também acrescenta outro fato relevante: o cadastro federal é declaratório, ou seja, é ato em que a administração pública apenas reconhece direito anterior do administrado. Podemos verificar a partir de tal afirmação que os cadastros realizados nos órgãos fundiários federais, a exemplo do Incra, são baseados em informações fornecidas pelos próprios interessados, de forma similar ao que ocorria nos registros de concessões e posses à época da Lei de Terras de 1850, fato este que facilita a apresentação de falsas informações por parte de fraudadores, sem que seja realizada a devida conferência das mesmas.

A fim de continuar nosso raciocínio acerca do instituto da propriedade imobiliária e os conflitos dela decorrentes, devemos ter em mente o conceito de segurança jurídica, princípio fundamental ao Direito.

O princípio da segurança jurídica é inerente à boa convivência em sociedade desde os primórdios da civilização humana, sendo necessário para que as relações de dependência entre indivíduos, inevitáveis em qualquer tipo de convívio, fossem toleráveis e suportáveis. Sempre foi e será necessário que certas garantias sejam asseguradas, para o pleno exercício da vida em sociedade, sob pena de tornar-se a convivência um verdadeiro castigo. Podemos verificar que segurança jurídica é um termo abrangente, que vai muito além de um sistema legal de um determinado lugar, sendo muito associada à questão da legitimidade, conforme lecionam Margarida Maria Lacombe Camargo e Flávia Gonçalves Balarini, em artigo acerca da segurança jurídica na doutrina e tribunais.¹⁵

¹⁵ CAMARGO, Margarida Maria Lacombe e BALARINI, Flávia Gonçalves. *A Segurança Jurídica na Doutrina e nos Tribunais*. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1f9b616fadedc02>. Acesso em 23 de novembro de 2018. p. 5.

Já Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁶ ensina que o princípio da segurança jurídica é, senão o mais importante, um dos mais importantes dentre os princípios gerais de Direito, relatando ainda a necessidade da certeza às relações sociais, conforme verificamos:

“Ora, bem, é sabido e ressabido que a ordem jurídica corresponde a um quadro normativo proposto precisamente para que as pessoas possam se orientar, sabendo, pois, de antemão, o que devem ou o que podem fazer, tendo em vista as ulteriores consequências imputáveis a seus atos. O Direito propõe-se a ensejar uma certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Daí o chamado princípio da “segurança jurídica”, o qual, bem por isso, se não é o mais importante dentro todos os princípios gerais de Direito, é, indisputavelmente, um dos mais importantes entre eles.”

Desta forma, percebemos que é imprescindível que o ordenamento jurídico e as instituições de um determinado lugar assegurem certos direitos dos indivíduos, a fim de que a convivência entre eles seja tolerável e para que estejam delimitadas suas obrigações e garantias, a fim de que seus atos sejam previsíveis e cerceados pela legalidade e legitimidade.

Pois bem, se tivéssemos em território nacional um ordenamento jurídico e um sistema institucional que delimitasse, assegurasse e determinasse com ampla certeza o instituto da propriedade, sendo definidas as características tanto dos objetos de propriedade, os bens imóveis no presente caso, quanto os titulares de tais direitos, com a devida precisão, certamente que os meios utilizados por indivíduos que se aproveitam das brechas institucionais diminuiriam ou cessariam, fazendo diminuir também os conflitos decorrentes de tais práticas ilegais.

Com isto não pretendo dizer que a propriedade é direito absoluto e ilimitado, pois tal direito deve ser mitigado pelo princípio da função social, de acordo com a ordem constitucional instituída em 1988. Porém, digo que a propriedade deve ser determinada, sendo esta determinação necessária até mesmo ao devido cumprimento dos mecanismos de justiça social implementados pelo Estado, como exemplo as desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária, tanto para a efetiva titulação dos beneficiários de tais reformas sociais quanto para assegurar o exercício da ampla defesa e contraditório ao legítimo proprietário, pois óbvio é que até para se desapropriar algo legalmente, é necessário que se desaproprie do legítimo proprietário, pelo devido processo legal, sendo necessário para tanto que o mesmo esteja determinado de forma inequívoca.

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 119

4. PRINCÍPIOS DE DIREITO AGRÁRIO CONCERNENTES À QUESTÃO FUNDIÁRIA

Assim como todas as áreas do Direito, o Direito Civil e o Direito Agrário, maiores ramos jurídicos por esta monografia abordados, necessitam de princípios para que sejam devidamente utilizados pelos aplicadores do Direito, a fim de que se possa alcançar um melhor resultado na construção de uma justa sociedade.

Desta forma, se faz necessária uma breve explanação dos princípios de maior importância à questão fundiária rural, fazendo-se duas ressalvas ao menos: em primeiro lugar, alguns dos princípios a seguir expostos não são exclusivos ao Direito Agrário, sendo importantes bases a qualquer área do Direito. Em segundo, atenta-se para o fato de que não possuem eles caráter *numerus clausus*, pois sendo os princípios preceitos gerais que se provaram eficientes quando aplicados a determinada sociedade, com as mudanças que ocorrem na mesma, há a necessidade da criação de novos princípios que se adequem à nova realidade.

4.1. Princípio da garantia ao Direito de Propriedade e a necessária segurança jurídica dos registros imobiliários à sua proteção

O direito à Propriedade Privada é previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 e, desta forma, é considerado como direito fundamental de primeira ordem. Além disso, a propriedade é garantia individual, na forma do inciso XXII do mesmo artigo.

A garantia a tal direito é importante na medida em que a propriedade assegura melhor condição de vida e desenvolvimento, sendo fato que um ordenamento que não garante a propriedade, não assegura tampouco investimentos e produção, pois, como diz Antonino Moura Borges¹⁷, um indivíduo que produz para si próprio tem mais produtividade, impulsionando desta forma a atividade econômica, conforme vejamos:

¹⁷ BORGES, Antonino Moura. *Curso Completo de Direito Agrário*. 5ª edição. Campo Grande: Contemplar, 2016. Pg 49.

“O homem tem necessidade de produzir para si próprio e esta, como sabemos, é a mola propulsora de toda atividade econômica, portanto, aquele que não produz para si trabalhando na sua própria propriedade, perde o interesse de produzir mais e melhor.”

Importante ressaltar que, sendo a propriedade garantia individual e direito fundamental do proprietário, também é condição de desenvolvimento da sociedade, principalmente no que tange à propriedade agrária, visto que a mesma constitui claramente um meio de produção, sendo inegavelmente base da segurança alimentar, que a frente será melhor explicitada.

Assim, o Código Civil de 2002 não definiu o conceito de proprietário mas tratou de elencar quais direitos ele possui, na forma das garantias constitucionais do já mencionado artigo 5º da Carta Magna.

“Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.”

Desta forma, percebemos que é garantido ao proprietário o uso do objeto de sua propriedade, a fruição dos seus benefícios, o direito à alienação ou até mesmo abandono da coisa, se assim o desejar, e o direito de retomá-la de possuidor ou detentor de má-fé.

É importante ressaltar que a propriedade plena só é exercida quando, além do domínio, o proprietário detém a posse, ou seja, o contato direto com o objeto da propriedade.

A proteção da posse pode ser realizada na medida em que a mesma é ofendida, sendo um dos raros casos em que o Estado permite a autotutela individual. Além disso, devemos lembrar que nem sempre quem possui é proprietário, porém o ordenamento também protege tal posse, conforme observamos pelo teor dos artigos 1.196 e 1.210 do Código Civil, que preceituam, respectivamente, que é considerado possuidor aquele que exerce de fato algum dos poderes inerentes à propriedade, e que o possuidor tem direito à manutenção da posse em caso de turbacão ou esbulho.

Depreendemos então que a propriedade é direito fundamental, sendo garantida pelo ordenamento jurídico pela sua importância a nível individual e coletivo, inclusive como base da ordem econômica, e, para sua eficaz proteção, necessita-se de um eficiente sistema registral e cadastral, de forma que o objeto da propriedade e seu titular possam ser

determinados com a necessária segurança jurídica, na forma como explicitado no capítulo anterior.

4.2.Princípio da Função Social da Propriedade Rural como legitimador do Direito à Propriedade

Houve um tempo em que a propriedade era considerada absoluta, como exemplo à época da primeira constituição do Brasil, qual seja, a Carta Política Imperial de 1824, que determinava que o direito de propriedade era ilimitado e com finalidades econômicas exclusivamente servientes ao dono.

Tal entendimento foi continuamente consagrado nas constituições que a substituíram, apenas com pequenas modificações, como a inserção da previsão da desapropriação em caso de necessidade ou utilidade pública, que surgiu na primeira constituição republicana, de 1891.

Já a Constituição Federal de 1946, na época do Estado Novo, implantou a semente da função social da propriedade ao condicioná-la ao bem-estar social, abrindo espaço à implantação da reforma agrária, com a Emenda Constitucional 10 de 1964. É importante mencionar que nesta época foi promulgado o Estatuto da Terra, que previu em seu artigo 12¹⁸ que à propriedade privada da terra cabe uma função social que condiciona seu uso ao bem estar coletivo.

Em 1967, a nova Constituição Federal trouxe normas suficientes à implantação da reforma agrária no Brasil, terminando definitivamente com a ideia da propriedade absoluta, de forma que, com o advento da Constituição Federal de 1988 foi reconhecida totalmente a necessidade de a propriedade ser exercida com base em sua função social.

Definimos finalmente, de acordo com Antonino Moura Borges¹⁹, a Função Social da Propriedade em âmbito rural como sendo a exploração racional e adequada da propriedade

¹⁸ Art. 12. À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei.

¹⁹ “É aquele princípio que obriga os proprietários rurais a exercer o *ius proprietatis* segundo as regras da lei, ou seja, explorar a propriedade imóvel rural de modo racional e adequado, com a finalidade de torna-la produtiva,

rural, para o bem estar do proprietário, sua família, trabalhadores e toda a sociedade, além de observar as normas que visam proteger o meio ambiente e recursos naturais.

Desta forma, o proprietário deve exercer seu direito como um poder-dever, ou seja, tem o direito de possuir o objeto da propriedade e tem o dever de torna-lo produtivo, com fins à satisfação dos interesses sociais, sendo vedada a manutenção da propriedade ociosa para fins de especulação em detrimento de outros indivíduos que, desejando trabalhar a terra, não tem acesso à mesma.

4.3. Princípio da melhor distribuição da terra

O princípio da melhor distribuição da terra decorre do princípio da função social da propriedade rural, sendo a base da reforma agrária. Tal princípio consiste em fazer com que terras que não sejam devidamente aproveitadas por seus proprietários sejam redistribuídas a quem se dispõe a cultivá-las.

Ocorre que, para o efetivo cumprimento de tal princípio é necessário que, além de realizar a redistribuição, seja verificado se os beneficiários possuem meios de tornar a terra produtiva, pois seria contrassenso a retirada da terra de quem produz de forma ineficiente para redistribuí-la a quem não tenha condições de aumentar a produção.

Desta forma, o Estado, para cumprir efetivamente seu papel garante da justiça social deve, além de realizar a redistribuição necessária, fornecer meios para que os beneficiários possam efetivamente tornar as terras recebidas produtivas. Para tanto, deve-se fornecer conhecimento teórico e técnico do manejo da terra bem como da criação de animais ou tantas outras áreas de produção agrária, além de fornecer também acesso aos meios de produção necessários às atividades rurais, sob pena de não ter o princípio da função social respeitado.

4.4. Princípio da melhor Produtividade

tanto para o próprio bem-estar de sua família como de seus empregados, e conseqüentemente da sociedade, respeitando ainda o meio ambiente e os recursos naturais.”

De viés precipuamente econômico, temos que o princípio da melhor produtividade é responsável por fornecer bases à verificação do cumprimento da função social da propriedade, na medida em que objetiva o aumento dos produtos agrícolas para a inserção no mercado de consumo.

Tal princípio serve como parâmetro para verificação da produção tanto de beneficiários da redistribuição de terras como proprietários e produtores rurais. Interessante observar que o receio de ter suas terras tomadas faz com que os proprietários tenham maior preocupação em torná-las produtivas, atingindo assim, tal princípio, de uma forma ou outra, o fim maior almejado pela sociedade, qual seja, a função social que traz a segurança alimentar.

4.5. Princípio da Indivisibilidade do Módulo Rural

Veremos adiante que o módulo rural é definido no Estatuto da Terra como sendo a área fixada nos termos da propriedade familiar, ou seja, que consiste na área necessária e suficiente para que o agricultor e sua família a explorem com toda sua força de trabalho a fim de garantir-lhes a subsistência e o progresso econômico.

É importante observar que o tamanho do módulo rural é variável a depender de cada região, pois é influenciada por características como produtividade e potencial econômico e de aproveitamento inerentes à área a ser considerada.

Visto isso, temos que o Estatuto da Terra, em seu artigo 65, estabelece o princípio da indivisibilidade do módulo rural, determinando que os imóveis rurais não são divisíveis de forma que as áreas derivadas sejam menores que o tamanho do módulo rural, conforme podemos observar:

“Art. 65. O imóvel rural não é divisível em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural.”

Tal determinação é de suma importância na medida em que, se o tamanho fixado como módulo rural de uma região é necessário e suficiente à subsistência do agricultor e sua família, a divisão de um imóvel de modo que as áreas restantes se tornassem menores que a

área do módulo rural, fariam com que fosse impossível a subsistência, contrariando, assim, o princípio da unção social da propriedade rural.

4.6. Princípio do combate ao minifúndio e ao latifúndio como base à segurança alimentar

A segurança alimentar pode ser definida como o princípio garantidor do amplo acesso aos alimentos de qualidade e em quantidade suficiente a que todos os indivíduos têm direito, sendo implementado através de políticas fundiárias, agrícolas e econômicas, enquanto estratégias e conjunto de ações intersetoriais, conforme podemos ver em texto de Renato Luiz Abreu Machado²⁰.

Desta feita, como importante instrumento de política fundiária necessária à segurança alimentar, temos os princípios do combate ao latifúndio e ao minifúndio.

É necessário o combate ao latifúndio na medida em que estes constituem grandes glebas de terras concentradas nas mãos de um único proprietário, de forma que diminuem o acesso à propriedade de outros indivíduos, além de serem quase sempre subutilizados, sendo um grande entrave à produtividade de alimentos.

Da mesma forma deve ser combatido o minifúndio, que, sendo este menor que a área definida para o módulo rural, não é suficiente sequer ao sustento do agricultor que o explora em conjunto com sua família, muito menos suficiente à produção de alimentos necessária ao abastecimento do mercado de consumo.

Percebemos que o combate ao latifúndio e o minifúndio, longe de serem considerados princípios abstratos, constituem importante ferramenta de política fundiária e econômica.

²⁰“ A Segurança Alimentar e Nutricional, enquanto estratégia ou conjunto de ações, deve ser intersetorial e participativa, e consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.” MACHADO, Renato Luiz Abreu. *Segurança Alimentar e Nutricional e Soberania Alimentar*. 2017. Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/conceitos>. Acesso em 20 de novembro de 2018.

4.7. Princípio da Prevalência do Interesse Público sobre o Particular

De início aplicado no âmbito do Direito Administrativo, temos que o princípio da preponderância do interesse público sobre o particular adquire forma prática quando aplicado à política fundiária.

Tal princípio assegura que, em caso de conflito entre interesses de um particular e o interesse coletivo, este último deve ser atendido prioritariamente. Como exemplo podemos citar as políticas de redistribuição de terras, que por si só consistem em um grande conflito de interesses entre o particular proprietário do imóvel rural e o interesse coletivo dos beneficiários. Temos que, por justiça social, o interesse coletivo prevalece.

Apesar de inicialmente termos a impressão de que a segurança nos registros imobiliários não interfere na questão da aplicação dos princípios acima expostos, a fim de atingir uma ideal política fundiária, é preciso lembrar que um sistema registral e cadastral eficiente é uma das principais ferramentas que asseguram o direito à propriedade bem como a verificação do cumprimento de sua função social.

5. CONCEITOS

5.1. Imóvel Rural

O artigo 79 do Código Civil Brasileiro determina que são bens imóveis “o solo e tudo quanto se lhe incorporar, natural ou artificialmente”, além de considerar também imóveis os direitos reais sobre imóveis, as ações que os asseguram e o direito à sucessão aberta.

Entretanto, o ordenamento em questão não fez qualquer diferenciação entre o que seja um imóvel urbano ou rural, questão de grande relevância, visto que a depender do tipo de imóvel, incidem sobre ele diferentes direitos e obrigações, diferentes critérios de tributação e de políticas fundiária e social.

Desta forma, a fim de estabelecermos a distinção entre prédios de natureza rústica ou urbana, é necessário em primeiro lugar verificarmos as duas correntes de pensamento que lastrearam tal questão, quais sejam: o critério da localização do imóvel ou o critério de sua utilização ou destinação.

Maria Helena Diniz²¹ leciona que pelo critério da localização, é considerado imóvel rural aquele que se localiza fora dos limites do perímetro urbano estabelecidos pelas leis municipais, sendo os imóveis urbanos aqueles que dentro de tais limites se encontram.

Já pelo critério da destinação econômica, de acordo com a mesma autora, é considerado imóvel rural aquele que, independente de sua localização, é utilizado para fins de exploração agrícola, pecuária, extrativista ou agroambiental. Interessante informar que tal critério, nas palavras da mesma autora, citando Pompônio, já era considerado à época Romana:

“Já no Direito romano entendia-se que não era a localização do imóvel que o caracterizava como rural ou urbano, mas sua destinação, daí a afirmação de Pompônio: *“urbana familia, et rustica, non loco, sed genere distinguitur”* (D., Liv. II, Tít. XVI, frag.166).”

Com a divergência no âmbito da Doutrina acerca do melhor critério de distinção a ser adotado, a legislação teve que se pronunciar a respeito. Assim, os Decretos-Leis 7.449 e 8.127, de 1945, adotaram o critério da destinação, sendo seguidos pelo Estatuto da Terra, Lei 4.504 de 1964, que consagrou tal critério, como podemos ver em seu artigo 4º, inciso I:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

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;

No entanto, com o advento do Código Tributário Nacional, Lei 5.172 de 1966, novamente foi instaurada a dúvida acerca do critério a ser utilizado ao diferenciar o imóvel urbano do rural, pois tal ordenamento adotou o critério da localização, conflitando assim com o Estatuto da Terra, como podemos ver:

²¹ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014. Pg 588.

“Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização fora da zona urbana do Município.”

Por esse motivo, o Decreto 59.428 de 1966 procurou novamente estabelecer o critério da destinação do imóvel, porém não pôde revogar o disposto no Código Tributário Nacional. Assim, foi preciso que um Decreto-Lei o fizesse, qual seja, o 57 de 1966, em seu artigo 15.

Com o advento da Lei 5.868 de 1972, não mais restam dúvidas acerca do critério adotado para a distinção, pois tal ordenamento, ao criar o Sistema Nacional de Cadastro Rural, recepcionou o critério da destinação econômica do imóvel rural inclusive para fins de tributação, estabelecendo que se considera imóvel rural “aquele que se destina à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e que, independentemente de sua localização, tiver área superior a 1 (um) hectare.”

5.2. A Propriedade Familiar

O Estatuto da Terra, em seu artigo 4º, inciso II, define propriedade familiar como sendo “o imóvel rural, que direta e pessoalmente, explorada pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com ajuda de terceiros.”

De tal conceito podemos depreender que a propriedade familiar é o imóvel necessário e suficiente para que, sendo trabalhada pelo agricultor e sua família, com eventual ajuda de terceiros, lhes garanta a sobrevivência e o progresso social. Importante ressaltar que quando tal artigo menciona que esta propriedade deve ser trabalhada diretamente pelo agricultor e sua família, quer com isto dizer que não pode ser ela objeto de contratos de arrendamento ou parceria rural, ou mesmo explorada pelo trabalho de outrem, conforme lição de Antonino Moura Borges.²²

²² BORGES, Antonino Moura. *Curso Completo de Direito Agrário*. 5ª edição. Campo Grande: Contemplar, 2016. Pg 290.

O autor lembra que importante é diferenciar a propriedade familiar da pequena propriedade, conceitos facilmente confundidos. Enquanto a primeira equivale ao tamanho do módulo rural, que de acordo com a região, é suficiente para a subsistência e progresso do agricultor e sua família, a segunda é a propriedade, considerada pela Lei 8.629 de 1993, como aquela que possua até 4 módulos fiscais, de acordo com a nova redação, que a princípio não pode ser desapropriada para fins de interesse social.

A Constituição Federal já assegurava a impenhorabilidade da pequena propriedade rural para pagamentos de débitos de sua unidade produtiva, porém não a definindo, deixando tal tarefa para lei complementar, conforme observamos pela redação do inciso XXVI do seu artigo 5º:

XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento;

Desta feita, com o advento da Lei 8.629 de 1993, a pequena propriedade veio a ser definida como aquela que possua até 4 módulos fiscais, não podendo ser desapropriada para fins de reforma agrária, desde que o proprietário não possua outro imóvel rural:

Art. 4º Para os efeitos desta lei, conceituam-se:

I- Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial;

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural:

a) de área até quatro módulos fiscais, respeitada a fração mínima de parcelamento;

III - Média Propriedade - o imóvel rural:

a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais;

Parágrafo único. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.

§ 1º São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural.

5.3. Minifúndio

O Minifúndio é conceituado pelo inciso IV do artigo 4º do Estatuto da Terra como sendo “o imóvel rural de área e possibilidade inferiores as da propriedade familiar ou ao

módulo rural.” Disto podemos depreender que qualquer imóvel rural de área inferior ao módulo rural da região é considerado um minifúndio.

Maria Helena Diniz²³ acrescenta que tal área é insuficiente para a subsistência do grupo familiar que a explora, sendo, portanto, antissocial e antieconômica. Além disso, menciona que o minifúndio não possui acesso ao crédito rural, ao programa de preços e assistência técnica, pois pela sua pequena área, não há como se aproveitar economicamente, sendo o minifúndio um tipo de imóvel rural a ser combatido.

5.4. Latifúndio

O Latifúndio é definido pelo Estatuto da Terra em seu artigo 4º, inciso V, como sendo aquela propriedade rural de área excessiva ou aquela ineficientemente ou inadequadamente explorada, independentemente de sua dimensão.

Assim, de acordo com Maria Helena Diniz, deste conceito podemos extrair dois tipos de latifúndio, quais sejam, o latifúndio por dimensão, sendo “o imóvel rural com área superior em 600 vezes o módulo médio da propriedade ou 600 vezes a área média dos imóveis rurais na respectiva zona”, e o latifúndio por exploração, definido como o imóvel rural com área igual ou superior ao módulo da propriedade rural até 600 vezes, desde que seja inadequadamente inexplorado quanto às suas possibilidades físicas e econômicas, não podendo ser considerado empresa rural.

5.5. Empresa Rural

O Estatuto da Terra assim define Empresa Rural, em seu artigo 4º, inciso VI:

“VI - "Empresa Rural" é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas

²³ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014. Pg 592.

cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias;”

Para Maria Helena Diniz, conceitua-se como Empresa Rural, levando em consideração o disposto no Estatuto da Terra, a área igual ou superior ao módulo médio da propriedade até o limite de 600 vezes, onde o imóvel seja explorado através dos fatores de produção, quais sejam, terra, capital e trabalho, com fins lucrativos.

5.6. Módulo Rural

Conforme leciona Antonino Moura Borges²⁴, o Módulo Rural é uma medida de área mínima que um imóvel rural deve ter, de acordo com a área onde se localiza, para que possa ser partilhado, constituindo assim, novas propriedades. Também pode o módulo rural ser denominado fração mínima de parcelamento, nomenclatura esta utilizada pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

O tamanho do módulo rural é determinado de acordo com a região onde a propriedade se localiza, pois tais áreas têm variações quanto à qualidade das terras para fins de agricultura ou pecuária, sendo que nas regiões onde as terras são mais produtivas, o tamanho do módulo rural é menor, pois a produtividade é maior.

Desta forma, o Estatuto da Terra não indicou o tamanho do módulo rural, apenas tendo indicado, no inciso III de seu artigo 4º, que este equivale à propriedade familiar, conceito este já visto anteriormente, o qual é conceituado pela área necessária e suficiente à sobrevivência e ao progresso social do agricultor e sua família.

Coube ao Incra determinar os critérios de fixação dos tamanhos dos módulos rurais de cada região, pois a legislação agrária determinou que a administração pública fixasse tais padrões de acordo com critérios técnicos.

É importante observar a consequência prática da determinação da fração mínima de parcelamento: Imóveis rurais localizados em áreas com determinado módulo rural não podem

²⁴ BORGES, Antonino Moura. *Curso Completo de Direito Agrário*. 5ª edição. Campo Grande: Contemplar, 2016. Pg 292.

ter área menor que a determinada, sob pena de não poderem ser registrados nem sequer divididos. Além disso, em se tratando de imóvel em condomínio, não é possível a divisão que resulte em partes menores que o módulo rural da região, só sendo possível a alienação do todo. Caso não haja concordância entre os condôminos, o único caminho a ser seguido é a via da alienação judicial.

Outra denominação equivalente ao módulo rural é o chamado Módulo Fiscal, variação de nomenclatura criada pela Lei 6.746 de 1979, que deu nova redação aos artigos 49 e 50 do Estatuto da Terra, conforme diz Antonino²⁵.

Já de acordo com Maria Helena Diniz²⁶, a legislação agrária pátria apresenta três modalidades de Módulo Rural, quais sejam, o módulo da região, o módulo da propriedade ou do imóvel e o módulo do proprietário.

O primeiro é determinado de acordo com a delimitação de zonas típicas, tendo em vista o potencial demográfico de cada uma. O segundo é muito utilizado para imóveis que exploram diversas culturas, sendo as medidas de hectares de área agricultável para os diversos tipos de exploração. Já o terceiro tipo consiste na média ponderada dos módulos de cada imóvel do mesmo proprietário, dividida pela área total de cada imóvel.

Todos esses conceitos possuem aplicação prática na medida em que servem de parâmetro à verificação das informações cadastrais constantes nos órgãos administrativos de terras, para determinação de critérios de produtividade e cumprimento da função social da propriedade, para fins de realização de políticas tributária e fundiária.

6. SISTEMA REGISTRAL IMOBILIÁRIO

Passamos agora a realizar uma breve análise do sistema de registro imobiliário como um todo, afim de que possamos compreender sua importância à comprovação e segurança

²⁵ BORGES, Antonino Moura. *Curso Completo de Direito Agrário*. 5ª edição. Campo Grande: Contemplar, 2016. Pg 295.

²⁶ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014. Pg 591.

jurídica da propriedade, passando pelo seu conceito, suas finalidades e seus efeitos sobre a propriedade imobiliária.

6.1. Conceito de Registro de Imóveis

O Registro de Imóveis é espécie de registro público onde são assentadas as matrículas imobiliárias dos objetos da propriedade, para que sejam registrados títulos de domínio bem como ônus reais ou qualquer outra situação que diz respeito ao imóvel.

Como todo registro público, os registros imobiliários são instituições legais de interesse público, embora no Brasil seus oficiais sejam, de acordo com o artigo 236 da Constituição Federal, pessoas físicas delegatárias de serviços públicos, que exercem o ofício em caráter privado, conforme vejamos:

Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

Já a Lei 8.935 de 1994, que regulamenta o artigo 236 da Carta Magna, institui em seu artigo 1º que os serviços notariais e de registro, também conhecidos como serventias extrajudiciais, são órgãos técnicos e administrativos que têm por finalidade garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

Francis Perondi Folle²⁷ menciona que os registros públicos têm principalmente duas finalidades, quais sejam, a conservação de documentos e meio de prova especial, como uma forma de notificação pública, que tem como essência a publicidade. Citando Miguel Maria de Serpa Lopes, aduz ainda que a utilidade jurídico-social da publicidade serve como elemento de garantia, possibilitando um conhecimento *erga omnes* das relações jurídicas, pelas serventias registradas.

Assim, para a autora, a publicidade conferida pelo Registro aos atos nele inseridos tem a finalidade de protegê-los e assegurá-los, tanto na esfera do interesse privado quanto na esfera do interesse coletivo. Percebemos aí a importância dos Registros Públicos em geral, e do Registro de Imóveis em especial, para a garantia da publicidade da propriedade imóvel,

²⁷ FOLLE, Francis Perondi. *Georreferenciamento de Imóvel Rural – Doutrina e Prática no Registro de Imóveis*. 1ª edição: São Paulo. Quartier Latin, 2010. Pg 23.

para que esta seja assegurada e protegida, a fim de alcançarmos uma maior segurança jurídica no instituto da propriedade.

Ainda Francis Perondi Folle²⁸, confirmando o já exposto, aduz que:

“O Registro de Imóveis, em sendo o registro público destinado ao assentamento de bens imóveis, notifica à coletividade da constituição, modificação ou extinção de direitos e de ônus reais sobre imóveis e seus proprietários, situados dentro de determinada circunscrição territorial, outorgando prioridades, atribuindo domínio titulado e dando publicidade aos atos nele registrados.”

Para Luiz Guilherme Loureiro²⁹, o sistema de registro imobiliário é dotado de dois tipos de publicidade, quais sejam, a publicidade estática, concernente àquela protetora das garantias dos titulares de direitos reais, e a publicidade dinâmica, necessária à segurança jurídica das transações de direitos reais sobre imóveis.

Ainda para o mesmo autor, o objetivo do direito registral imobiliário é diminuir os riscos que correm os adquirentes de direitos reais sobre imóveis ao realizarem suas negociações, aumentando a segurança jurídica nas transações imobiliárias, o que, conseqüentemente, contribui para a redução das custas e o número de litígios relacionados às mesmas.

Para Maria Helena Diniz³⁰, o registro imobiliário é exercido por agentes do ofício público, que possuem o poder legal de realizar todas as transações relativas a imóveis e todos os direitos a eles relacionados, efetuando atos de escrituração que asseguram aos requerentes a aquisição da propriedade e a instituição de ônus reais de fruição, garantia e aquisição.

Ainda de acordo com a mesma autora, apesar da notória relevância que o registro público de imóveis possui, por ser a principal forma de aquisição de propriedade imobiliária, necessário é que operadores do Direito se debrucem sobre o tema, a fim de que analisem mais profundamente os problemas nele encontrados para a preservação da segurança jurídica

²⁸ FOLLE, Francis Perondi. *Georreferenciamento de Imóvel Rural – Doutrina e Prática no Registro de Imóveis*. 1ª edição: São Paulo. Quartier Latin, 2010. Pg 24.

²⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos – Teoria e Prática*. 8ª edição: Salvador. Juspodivm, 2017. Pg 499.

³⁰ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014. Pg 49.

através da verificação estatal do direito de propriedade, fiscalizando os atos praticados pelos titulares acerca de seus direitos e os direitos de outrem.

Cabe ressaltar que não só a transcrição do título que comprova a alienação do bem imóvel por ato *inter vivos*, na serventia de registro de imóveis, transmite a propriedade. Deve-se lembrar de que há a aquisição da propriedade imóvel pelo direito hereditário através do princípio da *saisine*, que garante a transmissão da propriedade tão logo aconteça o falecimento do titular, ou também pela acessão ou pela usucapião.

Tais formas de aquisição da propriedade imobiliária não estão condicionadas ao registro na serventia competente, porém, pelo princípio da continuidade dos atos registrados, deve-se proceder da mesma forma ao registro, a fim de garantir a devida publicidade e, assim, a almejada segurança jurídica concernente à propriedade.

6.2. Finalidades

Como visto anteriormente, a principal função da serventia de registro de imóveis é a transmissão da propriedade imobiliária realizada através de negócio jurídico por ato *inter vivos*, pois o contrato, a título oneroso ou gratuito, apenas constitui obrigação entre as partes, sendo necessária a interferência estatal através do registro para que o direito obrigacional se torne direito real.

De acordo com Maria Helena Diniz³¹, são três as finalidades do registro imobiliário, definidas na Lei 6.015 de 1973 em seus artigos 1º e 172. São elas a autenticidade, a segurança e a eficácia dos assentos de atos jurídicos constituídos por negócio jurídico *inter vivos* ou por fatos jurídicos *mortis causa*, podendo ser constitutivos, declaratórios, translativos ou extintivos de direitos reais sobre bens imóveis.

A autenticidade do registro diz respeito à sua presunção de verdade, visto estarmos falando do registro comum de imóveis, que confere presunção relativa de veracidade, diferente do que ocorre com a modalidade conhecida como sistema Torrens, que será posteriormente analisada.

³¹ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014. Pg 59.

Tal ocorre porque pode ser o registro retificado, além de ser ele efetuado por oficial que constitui mero receptor dos dados declarados pela parte interessada, sendo sua função somente verificar os requisitos e aspectos formais necessários à inscrição ou transcrição do título.

Disto se pode depreender que o registro não afirma a autenticidade do negócio jurídico imobiliário realizado, pois o exame dos documentos apresentados ao oficial da serventia é meramente formal, não lhes sendo permitido o exame das questões de mérito concernentes aos negócios jurídicos realizados.

É o que afirma Maria Helena Diniz, que aduz ainda, em seguida ao fato da autenticidade se referir ao próprio título registrado e não ao negócio jurídico realizado, que por este motivo é possível que o oficial venha a efetuar assentos imobiliários fundados em escrituras falsas. Tal o ponto chave levantado pela presente monografia, que visa analisar justamente a possibilidade de falsos títulos serem registrados, o que abala a segurança jurídica do instituto da propriedade imobiliária, pois, em âmbito rural, tal característica falha dos sistemas registrais é explorada a fim de praticar a grilagem de terras.

A segunda finalidade do registro imobiliário é a segurança jurídica, entendida como um aperfeiçoamento dos lançamentos das informações apresentadas ao oficial. A questão relevante sobre a segurança jurídica é o fato de que há a possibilidade de indenização ao titular ou a terceiros que venham a ser prejudicados por erros de lançamento, o que não constitui um problema em si, mas fato é que não há uma preocupação maior com a prevenção dos lançamentos baseados em títulos ilegítimos, sendo maior a preocupação com a correção de tais erros através de indenizações, e não com sua prevenção.

Quanto à eficácia, temos que podem ser: *Erga Omnes*, ou seja, que são válidas em relação a terceiros; Constitutiva, que significa que o ato só produzirá efeitos a partir do registro, como é o caso da aquisição de propriedade por ato *inter vivos*; Assecuratória, que diz respeito à autenticidade conferida ao registro; Conservatória, por constituir o registro também um repositório de documentos; e finalmente, eficácia reduzida, para os atos que ao serem registrados, não produzirão alterações na situação jurídica existente.

6.3.Efeitos

Faremos agora uma breve exposição acerca dos principais efeitos concedidos pelo registro aos títulos apresentados ao ofício e devidamente assentados. Temos como principal efeito o constitutivo, já explicado, que consiste no fato de que somente com o registro os negócios jurídicos *inter vivos* referentes a imóveis ganham validade, tornando-se direitos reais.

O segundo efeito consiste na publicidade, sendo a publicidade conferida pelo registro importante base da segurança jurídica dos títulos de direitos reais sobre imóveis, pois é o que torna tais títulos oponíveis a terceiros.

Outro efeito, como leciona Maria Helena Diniz³², diz respeito à legalidade ou legitimidade do direito do proprietário ou titular de direito real, que a autora conceitua como sendo característica decorrente do exame formal dos documentos apresentados pelo interessado ao oficial de registros de imóveis, que, em sendo aprovados por ocasião da verificação dos critérios, são devidamente assentados. Acredito que o termo mais adequado a tal efeito seja “legalidade”, e não “legitimidade”, pois o exame realizado pelo oficial de registros, por ser meramente formal, atesta a legalidade do título em relação às suas características formais, sendo possível, porém, que não seja legítimo, caso apresente algum aspecto material que o deslegitime e que, no entanto, não seja percebido, como no caso de fraudes.

A força probante é outro efeito decorrente do registro, que faz com que surja uma presunção de que o direito real constante no título pertence à pessoa cujo nome aparece no mesmo como sendo titular de tal direito. Há uma diferença relevante, conforme veremos adiante, entre a força probante decorrente do registro comum e a decorrente do sistema Torrens. No primeiro caso, há a presunção relativa de veracidade do título, pelo exame formal dos documentos, enquanto no sistema Torrens tal presunção é absoluta, pois há a verificação formal pelo oficial de registros e material pelo juízo competente.

³² DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014. Pg 64.

Pela Continuidade temos que os títulos devem ser registrados em cadeia, ou seja, não é possível que um título que transfira direitos do alienante ao adquirente seja registrado sem que o título anterior, que transferiu ao atual alienante, já se encontre registrado.

7. BREVE HISTÓRICO DOS REGISTROS IMOBILIÁRIOS NO BRASIL

Retomando em parte o aspecto histórico, desta vez não com foco no aspecto fundiário, porém com foco na história registral imobiliária brasileira, temos que o primeiro registro imobiliário pátrio se deu ainda à época do Brasil colônia, com as chamadas Provedorias da Coroa, que tinham por finalidade registrar os títulos de concessões de uso e de sesmarias concedidas pela Coroa Portuguesa aos donatários, sesmeiros e demais colonos concessionários de títulos, por volta do ano de 1549, de acordo com Antonino Moura Borges.³³ Em 1695, pela Carta Régia Foral, criou-se o Livro de Registro de terras concedidas na Provedoria da Coroa.

Já em 1854 surge o chamado Registro do Vigário, com o advento do Decreto 1.318, que regulamentou a Lei de Terras 605 de 1850, criando a obrigação dos proprietários e também possuidores registrarem suas terras em cada freguesia mediante vigários de paróquias, que tinham a função de receber as declarações dos titulares, registrá-las em livro especial e remeter à Repartição geral de Terras.

Com a precariedade do registro do vigário e o crescimento das ocupações irregulares, em 1864, à época do Império de Dom Pedro II, teve advento a Lei 1.237, que instituiu o Registro Geral de Hipotecas para regulamentar o controle das propriedades e suas transmissões e principalmente garantir o direito de crédito e constituição de ônus reais, conforme podemos observar em seu artigo 7º:

“Art. 7º O registro geral compreende:
A transcrição dos títulos da transmissão dos immoveis susceptíveis de hypotheca e a instituição dos onus reaes.
A inscrição das hypothecas.
§ 1º A transcrição e inscrição devem ser feitas na Comarca ou Comarcas onde forem os bens situados.

³³ BORGES, Antonino Moura. *Curso Completo de Direito Agrário*. 5ª edição. Campo Grande: Contemplar, 2016. Pg 173.

§ 2º As despesas da transcrição incumbem ao adquirente. As despesas da inscrição competem ao devedor.

§ 3º Este registro fica encarregado aos Tabelliães creados ou designados pelo Decreto nº 482 de 14 de Novembro de 1846.”

Interessante observar que a referida Lei 1.237 de 1864³⁴ foi a primeira a instituir o caráter constitutivo dos registros imobiliários ao determinar que as transmissões *inter vivos* por títulos onerosos ou gratuitos, bem como a instituição de ônus reais, somente eram garantidos perante terceiros após o registro, com a devida transcrição do título, conforme podemos observar em seu artigo 8º:

“Art. 8º A anmissão entrevivos por titulo oneroso ou gratuito dos bens susceptíveis de hypothecas (art. 2º § 1º) assim como a instituição dos onus reaes (art. 6º) não operão seus effeitos a respeito de terceiro, senão pela transcrição e desde a data della.”

O Decreto 3.453 de 1865³⁵ veio a regulamentar a Lei do Registro Geral de hipotecas, instituindo os livros de indicadores reais e pessoais, respectivamente para assento dos imóveis e das pessoas que figuravam nos livros do Registro Geral, conforme seguem:

“Art. 33. O livro nº 7 - Indicador real - é o repertorio de todos os immoveis que directa ou indirectamente figurão nos livros nos 2, 4, 5 e 6.

As folhas deste livro serão com igualdade repartidas pelas freguezias que se comprehendem na comarca.

Cada indicação terá por espaço um quarto da pagina do livro, e cada espaço tantas columnas, formadas por linhas perpendiculares, quantos são os requisitos seguintes:

1º Numero de ordem.

2º Denominação do immovel se fôr rural; a rua e o seu numero se fôr urbano.

3º O nome do proprietario.

4º Referencias aos numeros de ordem e paginas dos livros 2, 4, 5 e 6.

5º Anotações.

No primeiro espaço, formado por linhas horizontaes, de que trata o art. 24, em vez do titulo do livro se escreverá a freguezia.”

“Art. 34. O livro nº 8 - Indicador pessoal - será dividido alphabeticamente e nelle e na letra respectiva será escripto por extenso o nome de todas as pessoas que activa ou passivamente, só ou collectivamente figurão nos livros do registro geral.

³⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237impressao.htm.

³⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM3453impressao.htm.

As paginas deste livro serão cortadas por linhas perpendiculares necessarias para os seguintes requisitos:

§ 1º Numero de ordem.

§ 2º Nome das pessoas.

§ 3º Domicilio.

§ 4º Profissão.

§ 5º Referencias aos numeros de ordem e paginas dos outros livros.

§ 6º Anotações.”

Acerca dos sistemas de registro real e pessoal, de acordo com Walter Ceneviva³⁶, antes da instituição da matrícula, prioritariamente se usava o sistema do folio pessoal, passando a ser primado o registro pelo folio real após o referido acontecimento.

Para tal autor, devido ao fato de ainda não haver suficiente confiabilidade nos registros de assentamento real, pela precária individualização e caracterização dos imóveis, mostra-se o indicador pessoal como importante fonte de busca do histórico imobiliário, sendo o registro realizado puramente pelo folio real ainda inviável no Brasil, situação esta que poderá ser mudada com as recentes alterações nos sistemas de cadastros de imóveis, principalmente rurais, objetos da presente, que até recentemente, antes do advento da lei que instituiu o georreferenciamento, possuíam referências vagas, tais como “moitas de caraguatá”, “zonas de grotá”, ou qualquer tipo de referência que não confere segurança aos limites reais do imóvel.

Já à época da República, com o advento do Decreto 169-A de 1890³⁷, foi revogada a lei 1.237 de 1864. Interessante aspecto de tal decreto constitui no fato de que o mesmo, no caput de seu artigo 8º, estabelecia que as transmissões *inter vivos* de direitos reais e de garantia sobre bens imóveis somente produziriam efeito erga omnes a partir do registro. Porém, no parágrafo 4º do mesmo artigo, mencionava que a transcrição do título não induziria prova de domínio, ficando a salvo de quem fosse.

Cabe ressaltar que o Decreto 169-A de 1890 foi regulamentado pelo Decreto 370 de 1890, antes do advento do Decreto 451-B, também de 1890, que trouxe grande inovação para a época ao registro de imóveis no Brasil, através do sistema Torrens.

³⁶ CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos Comentada*. 19ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009. Pg 421.

³⁷ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-169-a-19-janeiro-1890-516767-publicacaooriginal-1-pe.html>

O Decreto 451-B de 1890³⁸ trouxe à legislação pátria o sistema Torrens, onde se procedia ao pedido dirigido ao oficial de registro, que cumpria as formalidades do procedimento, encaminhando após à autoridade judiciária competente para que, se provido, se obtivesse um registro com presunção *iure et de iure*, com prova absoluta de domínio. Importante ressaltar que tal decreto não revogou o sistema do registro geral de hipotecas, ficando os dois sistemas em vigor.

Assim, o registro imobiliário brasileiro ganhou um aspecto dúplice: Um sistema de registro, o geral de hipotecas, que advinha do antigo registro dos vigários, com presunção relativa do domínio, e o sistema Torrens, inovação trazida por Ruy Barbosa, à época Ministro da Fazenda do governo republicano, que garantia ao domínio presunção absoluta de veracidade.

O sistema Torrens foi transmitido pelas legislações que vieram após o Código Civil de 1916, tendo sido recepcionado pelo Código de Processo Civil de 1939 e pelo Código de Processo Civil de 1973 e, finalmente, pela atual Lei de Registros Públicos, motivo pelo qual ainda se encontra em vigor ao lado do registro comum.

Com o advento do Código Civil de 1916³⁹, houve a necessidade de uma lei de registros públicos melhor elaborada que as anteriores que se referiam ao registro geral de hipotecas, pois tal Código expressamente estabeleceu a presunção *iuris tantum* em favor do titular favorecido pelo registro geral, como podemos observar:

“Art. 859. Presume-se pertencer o direito real à pessoa, em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu.

Art. 860. Se o teor do registro de imóveis não exprimir a verdade, poderá o prejudicado reclamar que se retifique.

Parágrafo único. Enquanto se não transcrever o título de transmissão, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel, e responde pelos seus encargos.”

Desta forma, com o disposto nos artigos 859 e 860 do Código Civil de 1916, surge o Decreto 12.343 de 1917, até que foi substituído pela Lei 4.857 de 1924. Após isso, houve

³⁸ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-451-b-31-maio-1890-516631-publicacaooriginal-1-pe.html>.

³⁹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071impressao.htm.

diversas modificações nas legislações de registros públicos, até o advento da atual Lei de Registros Públicos, de número 6.015, do ano de 1973.

8. REGISTRO DE IMÓVEIS NO DIREITO COMPARADO

Para fins de melhor compreender os registros de imóveis, seus procedimentos, suas finalidades e efeitos, devemos ter uma ideia geral acerca dos principais sistemas de transmissão da propriedade imobiliária e registros adotados ou já adotados pelo mundo, para que possamos compreender os critérios de registros adotados pela legislação pátria.

O sistema Romano, embora não tivesse um sistema de registro imobiliário avançado, é importante a ser mencionado devido à sua grande importância à base do direito conhecido como *Civil Law*, ou sistema romano-germânico, do qual nosso ordenamento se origina, tendo importante método de transmissão de propriedade. Para a transmissão da propriedade em tal sistema, eram necessários dois requisitos, a saber, o consentimento e a tradição.

O consentimento sem a tradição não transmitia a propriedade, tampouco a tradição sem motivo justo, exceto pelas hipóteses de aquisição originária ou aquisição *mortis causa*, conforme leciona Wilson Campos Batalha.⁴⁰

A tradição no referido sistema poderia se dar de três formas, sendo elas *longa manu*, *brevi manu* ou pelo constituto possessório. Constituía a tradição longa manu aquela pela qual se mostrava o imóvel ao longe, ou entregando-se as chaves. Pela tradição *brevi manu*, transmitia-se a propriedade a qual já se encontrava na posse do comprador por título diverso da transmissão. Já o constituto possessório acontecia quando o alienante continuava na posse do imóvel a outro título, apesar da transferência do domínio.

Passando ao sistema francês, de acordo com Luiz Guilherme Loureiro⁴¹, temos que tal sistema registral se instaura a partir de 1673, com o edito “Colbert”, que funda um registro caracterizado pela inoponibilidade dos títulos de propriedade não inscritos, ou seja, enquanto não se registra a transmissão ou os ônus reais, estes são inoponíveis a terceiros.

⁴⁰ BATALHA, Wilson de Souza Campos. *Comentários à Lei de Registros Públicos*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1999. Pg. 382.

⁴¹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos – Teoria e Prática*. 8ª edição: Salvador. Juspodivm, 2017. Pg. 502.

Em 1795 é estabelecida a obrigatoriedade de inscrição das hipotecas, tendo eficácia a partir da data do registro. Com a lei de 11 de Brumário, de 1798, determinou-se a transcrição dos atos translativos de propriedade ao ofício de registro de hipotecas, no entanto, tal registro não constituía propriedade, apesar de ter como finalidade a oponibilidade face a terceiros.

Assim, o modelo francês era caracterizado por dois sistemas de publicidade, uma para registro de hipotecas e ônus reais e demais créditos e outro para transcrições de contratos de transmissão de propriedade. Porém tal sistema não garantia a legitimidade do proprietário ou credor e tampouco oferecia uma consistente caracterização material do imóvel.

Desta forma, foram necessárias alterações em tal sistema, que vieram com o advento do Decreto Lei de 30 de outubro de 1935, que criou um registro universal para todos os títulos de propriedades de imóveis, incluindo transmissões *causa mortis*, facilitando assim a observação da cadeia dominial.

Em 1955, pelo Decreto-Lei de 4 de janeiro, estabeleceu-se a coordenação entre o registro de propriedade e o cadastro de imóveis através de comunicações recíprocas de qualquer modificação jurídica, para fins de melhor identificação do imóvel. Já em 1992 foi criada uma nova espécie de registro, para créditos executados judicialmente.

Podemos observar então que o sistema francês tem como fragilidades a não garantia do domínio pelo verdadeiro proprietário, ou seja, não há garantia de que a pessoa que figura no título registrado seja o legítimo proprietário, além da não concentração de informações no mesmo registro, apesar da tentativa de coordenação entre os registros existentes.

Pelo decreto de 29 de maio de 2000, foram determinadas melhorias nos registros, como a introdução de sistemas informáticos e de acesso a informações. Apesar de tal melhoria, o sistema registral francês ainda não garante a legitimidade de quem figura no título registrado, apenas garantindo a inoponibilidade de títulos não inscritos. Além disso, principalmente quanto a imóveis rurais, os critérios de identificação materiais continuam inseguros, pois o cadastro ainda apresenta problemas de coordenação com o registro. Interessante ressaltar que os imóveis rurais constituem situação registral ainda mais precária, sendo precipuamente de caráter possessório.

Já o sistema alemão é considerado um dos melhores do mundo devido à sua técnica, que confere à propriedade presunção absoluta de veracidade, o que traz altíssima segurança jurídica aos titulares de direitos reais sobre imóveis.

Já inicialmente o sistema alemão de transmissão de imóveis possuía caráter solene, como no Direito Romano, necessitando para que a transação fosse efetivada a presença de testemunhas. Após, os negócios jurídicos referentes a imóveis eram celebrados perante autoridades públicas, ocorrendo em tribunais ou prefeituras, onde eram redigidos documentos com as transferências.

No século XII os títulos de transferências imobiliárias passaram a ser assentados em livros permanentes, sendo a cidade de Colônia a primeira a possuir um livro de registros de imóvel, no ano de 1135.

Isso ocasionou o caráter constitutivo do registro alemão, pois enquanto o título não fosse registrado, não se concluí a transmissão. Tal como no sistema brasileiro, que foi inspirado no sistema alemão, este exigia duas coisas para a plena transmissão da propriedade, quais sejam, a causa da transmissão e a inscrição no registro imobiliário.

Diferente do sistema francês, o sistema alemão tem sua base no fôlio real, e não pessoal, integrando a organização judicial com procedimento considerado de jurisdição voluntária, como leciona Luiz Guilherme Loureiro.⁴² Desta forma, tal sistema tem como base a eficácia do registro, que devido à integridade e exatidão conferidas à inscrição, estabelece a presunção absoluta, *iuris et de iure*, aos títulos registrados, quanto à sua legitimidade.

O sistema brasileiro, inspirado no alemão, também possui natureza constitutiva nos atos de transmissão de propriedade *inter vivos*, porém diferença substancial se dá no procedimento realizado, na medida em que o sistema alemão é capaz de purgar os vícios constantes nos títulos de transmissão, por analisá-los formalmente e materialmente, enquanto no sistema brasileiro a análise é apenas formal, o que torna nosso sistema pátrio mais frágil no que concerne à força probante da legitimidade do título.

⁴² LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos – Teoria e Prática*. 8ª edição: Salvador. Juspodivm, 2017. Pg. 505.

Passando ao sistema australiano, também conhecido como Torrens, devido ao seu criador, o irlandês Robert Torrens, é importante saber que tal sistema foi incorporado por diversos ordenamentos, inclusive o brasileiro.

A ideia de Torrens era instituir um título constitutivo e um registro único de propriedade, proveniente da Coroa Britânica, que, à forma da Coroa Portuguesa, adquiriu terras australianas por direito de conquista, motivo pelo qual a matrícula do imóvel é considerada uma concessão do Estado ao particular.

O procedimento australiano se dá na medida em que o oficial de registro competente, além de examinar o título formalmente, instaura procedimento informativo e contraditório, de modo que também seja analisado o aspecto material do título. Cumpridos todos os requisitos, formais e materiais o registrador decide pela matrícula do imóvel, decisão esta que possui natureza jurídica de sentença declaratória de propriedade e valor de coisa julgada.

Após a sentença declaratória, os documentos que instruíram o procedimento ficam em poder do registro, sendo substituídos apenas por um único título com duas vias idênticas, uma em poder do proprietário e outra arquivada no registro, se o imóvel acaba de ingressar no sistema Torrens. Se o imóvel já possuía matrícula em tal sistema, após a sentença declaratória de propriedade de um novo título, o antigo é substituído pelo novo.

Além disso, interessante ressaltar que o registro Torrens australiano ainda incorpora um plano topográfico da propriedade elaborado também no registro, função esta realizada pelos cadastros em órgãos administrativos de terras no Brasil, a exemplo do Incra, com a ferramenta do georreferenciamento.

Por todo o procedimento exposto, o título registrado pelo sistema Torrens se torna inatacável, não podendo ser mais contestado por terceiros, conferindo também presunção absoluta de veracidade, à forma do sistema alemão.

9. REGISTROS EM ESPÉCIE

Passaremos agora a realizar uma análise acerca dos registros imobiliários em vigor no Brasil aplicáveis em âmbito rural, quais sejam, o sistema Torrens e o sistema comum,

ressaltando sua origem histórica e motivações de sua implantação no ordenamento jurídico pátrio, seus conceitos, procedimentos, vantagens e desvantagens, a fim de que seja possível uma comparação entre eles no que tange à segurança jurídica na propriedade rural.

9.1. Sistema Torrens

O sistema Torrens foi inserido no ordenamento pátrio através do Decreto 451-B de 1890, logo no início da República, por projeto do então Ministro da Fazenda, o jurista Ruy Barbosa, que inspirou-se no modelo australiano criado por Robert Torrens, realizando algumas adaptações devido à questão fundiária brasileira.

De acordo com Maria Helena Diniz⁴³, o projeto 451-B foi regulamentado pelo Decreto 955-A, também de 1890, estabelecendo a partir daí em nosso país a transmissão da propriedade imobiliária e o registro de imóveis pelo sistema Torrens.

Com o advento do Código Civil de 1916, o sistema Torrens não foi por ele recepcionado, não sendo mencionado em quaisquer de seus artigos, motivo pelo qual os juristas à época acreditavam ter sido o sistema revogado, pelo disposto no artigo 1.807 do Código, que determinava a revogação das ordenações, leis e decretos acerca de matérias por ele reguladas.

Porém a Lei Orçamentária 3.446 de 1917 o recepcionou, expressando sua vigência, além de ter o Código de Processo Civil de 1939, em seus artigos de 457 a 464, se referido a ele mencionando que os proprietários de imóveis rurais poderiam requerer a matrícula junto ao Registro Torrens. Também o Código de Processo Civil de 1973 manteve tal determinação do Código anterior e, finalmente, a Lei 6.015 de 1973, o regulamentou em seus artigos 277 a 278, também apenas para imóveis rurais.

Importante ressaltar que mesmo com o advento do Código de Processo Civil de 2015 o sistema Torrens continua em vigor, visto que o artigo 1.046 do novel ordenamento processual, em seu parágrafo 3º, determina que os processos mencionados no artigo 1.218 do Código de Processo Civil de 1973, dentre eles o Torrens, que ainda não tenham sido incorporados por lei, submetem-se ao procedimento comum do atual código.

⁴³ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014. Pg 565.

Ora, se o novo Código de Processo Civil não revogou expressamente quaisquer dos procedimentos previstos no artigo 1.218 do Código de Processo Civil de 1973, apenas mencionando que os que não estivessem ainda recepcionados por lei seriam regidos pelo procedimento comum, fato é que o sistema Torrens, que foi recepcionado pela Lei de Registros Públicos, ainda vigora plenamente, apesar de quase em desuso.

Passando ao conceito, tem-se que o Registro Torrens, de acordo com Maria Helena Diniz⁴⁴, consiste em sistema registral de caráter administrativo e judicial, que ao analisar documentos passíveis de registro tanto formalmente, pela esfera administrativa, quanto materialmente, em esfera judicial, confere direito incontestável ao titular que mediante sentença transitada em julgado tem reconhecido seu direito. Devido a esse procedimento, é conferida presunção *juris et de jure* ao referido título, que não poderá ser atacado mediante ações petitorias, somente por ação rescisória.

De acordo com o artigo 278, inciso I, da Lei de Registros Públicos, somente o proprietário é legitimado a requerer a matrícula de seu imóvel rural no Registro Torrens, mediante comprovação de seu domínio.

Deverá ser entregue o pedido de assentamento em tal sistema ao oficial do cartório de registro de imóveis da área onde o imóvel se encontrar, dirigido, no entanto, ao juiz competente também da área de localização do imóvel, instruído com os documentos necessários, elencados no artigo 278 da mesma lei.

Após a apresentação do requerimento ao oficial de registro de imóveis, este fará a análise dos documentos, a fim de que se verifique se estes preenchem os requisitos formais, antes de enviar ao juiz competente.

O oficial do registro de imóveis, ao verificar que foram preenchidos os requisitos formais, protocolizará e fará autuação do requerimento e documentos que o instruem, a fim de levar a despacho judicial.

Os documentos necessários à instrução consistem na prova de domínio do requerente; memorial assinado onde constam encargos do imóvel rural, nomes dos ocupantes, confrontantes e quaisquer interessados, com a indicação dos locais onde possam ser encontrados; a planta do imóvel rural; e anuência expressa de credor hipotecário ou de pessoa

⁴⁴ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014. Pg 563.

que tenha qualquer direito real sobre o imóvel. Importante ressaltar que esta anuência é necessária ao deferimento do pedido de inscrição no sistema Torrens, no entanto, poderá, em caso de não consentimento injustificado, ser suprido judicialmente.

Na forma do artigo 280 da Lei de Registros Públicos, o requerente terá prazo de 30 dias para suprir omissões ou sanar falhas do requerimento, caso este não seja admitido pela análise documental.

Caso o requerente não concorde com as exigências, o oficial suscitará dúvidas para que o juiz, antes de analisar o mérito, decida acerca do aspecto formal do requerimento. Tal decisão não terá caráter de coisa julgada, sendo apenas decisão de preliminar de admissibilidade.

Estando o requerimento devidamente instruído conforme os requisitos formais, o oficial o encaminhará para despacho judicial, iniciando assim a fase contenciosa de tal procedimento.

Após o encaminhamento ao juízo competente, poderá o juiz indeferir o pedido liminarmente se observar que a documentação juntada não é suficiente à prova de domínio. Dessa decisão caberá apelação.

Caso o juiz entenda ser a documentação apresentada suficiente à comprovação do domínio, mandará que se proceda a expedição de edital, para fins de citação dos interessados constantes no requerimento bem como dos interessados incertos. Tal procedimento de citação ficta dará efeitos *erga omnes* à ciência do procedimento.

Necessário observar que sempre será obrigatória a intervenção do Ministério Público, sob pena de nulidade processual, na forma do artigo 284 da Lei de Registros Públicos.

A partir da publicação do edital, qualquer interessado que se julgue com direito sobre a área rural a ser registrada terá prazo de 15 dias para apresentar contestação. Caso não haja contestação ou impugnação do Ministério Público, o juiz ordenará o assento do imóvel no Registro Torrens. Caso haja contestação de algum interessado ou impugnação pelo Ministério Público, o procedimento seguirá o rito ordinário.

Passando às vantagens do sistema Torrens, de acordo com Maria Helena Diniz, Rui Barbosa elencou em sua exposição de motivos três principais vantagens de tal sistema, quais

sejam, a instituição de um processo expurgativo, baseado no contraditório e em análises tanto formais quanto materiais dos documentos apresentados a registro, com o objetivo de delimitar corretamente as características físicas da propriedade e garantir os direitos do proprietário; a instituição de uma ampla publicidade de direitos de garantia e ônus reais que gravam o imóvel, a fim de proceder à proteção do crédito; e a mobilização da propriedade, que se efetuará através do título, à forma dos títulos de crédito.

Acerca da mobilidade do título registrado pelo sistema Torrens, Rui Barbosa⁴⁵ mencionava em sua exposição de motivos que:

“Por esse systema se estendem á propriedade territorial as vantagens preciosas da riqueza mobiliaria; pois, «além de fundar essa instituição uma publicidade perfeita dos immoveis, facilita a circulação da propriedade estavel por meios simples, expeditos e baratos, dando ao acto de aquisição dos immoveis o character de um verdadeiro titulo de credito, transferivel por endosso», e accrescentando a todas essas virtudes a de não forçar as vontades individuaes, e generalizar-se apenas pela evidencia persuasiva das suas vantagens, gradualmente, facultativamente, espontaneamente.”

Podemos observar que Rui Barbosa acreditava que tal sistema não necessitava de obrigatoriedade, visto possuir tantas vantagens, de acordo com seu entendimento, que por si só seria aos poucos implantado.

Ainda sobre as vantagens do sistema Torrens, Maria Helena Diniz⁴⁶, mencionando Paulo Torminn Borges, elenca as vantagens decorrentes de tal sistema, sendo elas o fim da instabilidade dos direitos de propriedade e outros direitos relacionados ao bem imóvel rural, que passariam a corresponder exatamente ao que consta nos devidos títulos; a mobilidade da propriedade à forma dos títulos de crédito; a segurança jurídica na aquisição do direito de propriedade; proteção da propriedade contra eventuais fraudes, vantagem esta indispensável à segurança jurídica do direito à propriedade rural, visto a grave questão fundiária brasileira; eliminação de riscos trazidos por pleitos judiciais que questionem o domínio; a garantia estatal, com a responsabilidade pecuniária do erário, em favor dos lesados por eventuais erros na matrícula; a publicidade real, não apenas de caráter formal, mas também material, no que tange à legitimidade; a facilitação do exame das condições da propriedade imobiliária rural e a sua valorização.

⁴⁵ BARBOSA, Rui. Exposição de Motivos do Decreto 451-B de 1890. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-451-b-31-maio-1890-516631-norma-pe.html>. Acesso em 8 de novembro de 2018.

⁴⁶ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014. Pg 568.

Apesar de serem em grande número as vantagens que o sistema de origem australiana confere à propriedade imobiliária rural, garantindo a legalidade e também a legitimidade do título de domínio, as desvantagens do registro imobiliário pelo sistema Torrens também se encontram em grande número, motivo pelo qual o mesmo não foi amplamente utilizado em território nacional.

Podemos mencionar, em primeiro lugar, o fato de que a principal característica desse sistema, qual seja, a aferição material do domínio por procedimento judicial, implica também em sua maior desvantagem.

Fato é que necessário se verifica que seja trazida segurança jurídica ao instituto da propriedade rural, para fins de clara caracterização do domínio, a fim de que com isso se diminua ou se elimine as fraudes, que trazem, em última instância, o aumento dos conflitos agrários. Porém, com a judicialização da aferição de domínio para fins de registro, problemas como a limitação do acesso à propriedade podem aumentar, visto ser o processo judiciário inacessível financeiramente para muitos, agravado pelo fato da recente limitação do acesso à justiça gratuita.

Além disso, há o recente movimento de desjudicialização dos conflitos, aumentando a valorização das formas alternativas de resolução de demandas, tais como a mediação, a conciliação e a arbitragem, métodos estes incentivados pela sua economia em relação às demandas judiciais, tanto no que se refere a custas quanto à economia temporal.

Desta forma, o sistema Torrens, apesar de ter muitas vantagens quando se refere à segurança jurídica dominial, apresenta problemas que afetam o direito de acesso à propriedade de muitos, o que fere o princípio da função social da propriedade.

9.2. Registro Comum

Acerca do sistema de registro comum, desnecessário é proceder a novo levantamento histórico e conceitual do mesmo, visto já estar contida tal informação no capítulo 7 da presente monografia.

Desta forma, passaremos a verificar as vantagens e desvantagens de tal sistema.

Em primeiro lugar, temos como vantagem do sistema comum a sua semelhança com o registro alemão, no que tange à necessidade do registro do título de transmissão à completa aquisição do direito de propriedade pelo negócio jurídico *inter vivos*, característica esta que inegavelmente traz maior uma maior segurança jurídica que a conferida por outros sistemas onde a propriedade imobiliária é transmitida já pela ocasião do contrato instrumento do negócio jurídico.

Outra vantagem de tal sistema, comparado ao Torrens, é sua agilidade e rapidez nos procedimentos, visto serem apenas de caráter administrativo, além de não causar maiores demandas judiciais, somente ocorrendo estas por ocasião do procedimento de dúvida, que, contudo, não tem caráter obrigatório.

Cabe ressaltar ainda grande avanço trazido ao registro comum com o advento da Lei 13.097 de 2015, que consagrou o princípio da concentração registral no seu artigo 54, que determina que todos os atos jurídicos e direitos reais sobre imóveis deverão ser registrados para que produzam efeito perante adquirente de boa-fé, conforme leciona Luiz Guilherme Loureiro⁴⁷, aduzindo que “sem que o interessado cumpra o ônus da inscrição, não poderá se valer da posição jurídica de vantagem em face do titular registral.”

Porém grandes são as desvantagens do sistema comum, ao menos até recentemente, visto que a legislação pouco a pouco está conferindo maior segurança ao mesmo, conforme vimos no parágrafo anterior.

Como principal desvantagem a ser citada, temos que esse sistema não verifica materialmente a legitimidade do título levado a registro, o que ocasiona uma abertura para que sejam apresentados falsos documentos, tais como escrituras forjadas, conforme visto anteriormente, afirmado por Maria Helena Diniz. Desta forma, insuficiente se mostra tal sistema, pois não é capaz de, sozinho, trazer a necessária segurança jurídica à propriedade imobiliária rural, necessitando assim de outras ferramentas, como os cadastros administrativos em órgãos de terras, que caracterizam o imóvel, bem como o georreferenciamento, instrumentos estes que serão vistos a seguir.

⁴⁷ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos – Teoria e Prática*. 8ª edição: Salvador. Juspodivm, 2017. Pg. 591.

10. CADASTROS IMOBILIÁRIOS RURAIS

Inicialmente devemos estabelecer a diferença entre os sistemas de registro imobiliário rural, de responsabilidade das serventias extrajudiciais dos escritórios de registros de imóveis, e os cadastros imobiliários rurais, realizados perante os órgãos administrativos de terra e relativos à tributação da propriedade rural.

Temos que os registros imobiliários visam à garantia dos direitos dos particulares que constam nos títulos registrados, enquanto os cadastros servem precipuamente ao interesse público, principalmente para fins fiscais e de interesse social e ambiental.

10.1. Conceito

De acordo com Maria Helena Diniz⁴⁸, sobre o imóvel rural incidem o registro comum ou o registro Torrens, para fins de garantia do domínio do titular, e, ao lado dos registros, o cadastro rural, que somente tem a finalidade de fazer um levantamento dos imóveis rurais em território nacional, indicando seu valor, situação, tipos de cultura nele encontradas e formas de utilização do solo, principalmente para fins de tributação, na forma do artigo 46 da Lei 4.504 de 1964, conhecida como Estatuto da Terra.

Portanto, o cadastro de imóveis rurais é necessário ao levantamento das áreas rurais do Brasil, que, feito pelo Poder Público, serve como base de dados para construção de políticas agrárias e fundiárias, tendo como parâmetro o princípio da função social da propriedade agricultável, de suma importância à segurança alimentar.

10.2. Breve histórico

O Estatuto da Terra, Lei 4.504 de 1964, criou o cadastro imobiliário rural, que tem por finalidade reger direitos e obrigações, principalmente as obrigações, referentes a bens imóveis rurais, para fins de execução da reforma agrária e política agrícola, através de levantamento

⁴⁸ DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registros de Imóveis*. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014. Pg 593.

realizado pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, com base em dados fornecidos pelos proprietários ou possuidores, de acordo com o disposto nos artigos 46 e 49, parágrafo primeiro, da referida lei.

Importante observar que o cadastro rural é obrigatório e que, não sendo realizado pelo proprietário ou possuidor a qualquer título, de acordo com Francis Perondi Folle⁴⁹, é autorizado por lei o lançamento de ofício do ITR, além de ser o administrado impedido de realizar negócios jurídicos envolvendo direitos sobre o imóvel rural, pois para que sejam lavradas atas notariais, é necessária a apresentação do certificado de inscrição no cadastro rural, emitido pelo Incra. Também será impedido o acesso às políticas de crédito que incentivam a produção agrícola.

Anteriormente ao Estatuto da Terra não havia um sistema de cadastro rural estabelecido e eficiente, tendo apenas havido tentativas de realização de cadastro, que conseguiram apenas levantamentos de áreas parciais, como ocorrido em 1843, com a tentativa de cadastramento de ocupantes de terras devolutas para fins de tributação.

Desta forma, a partir do Estatuto da Terra, foi possível a elaboração de um cadastro mais eficiente, que determina que os administrados, sejam titulares de domínio ou possuidores a qualquer título de imóvel rural, forneçam declarações e preencham um formulário distribuído e organizado pelo Incra, chamado Declaração para cadastro de imóvel rural. As informações requeridas são apresentadas sob inteira responsabilidade dos proprietários e possuidores.

Após o Estatuto da Terra, diversos ordenamentos se seguiram, objetivando regulamentar questões relativas ao cadastro rural, no entanto, relataremos apenas os mais importantes, quais sejam:

A Lei 5.868 de 1972, que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural, possui artigos relevantes, como os que seguem:

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

I - Cadastro de Imóveis Rurais;

⁴⁹ FOLLE, Francis Perondi. *Georreferenciamento de Imóvel Rural – Doutrina e Prática no Registro de Imóveis*. 1ª edição: São Paulo. Quartier Latin, 2010. Pg 59.

II - Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais;

III - Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais;

IV - Cadastro de Terras Públicas.

V - Cadastro Nacional de Florestas Públicas.”

Além disso, tal lei, em seu parágrafo segundo do artigo 1º, incluído pela Lei 10.267 de 2001, determinou a criação do CNIR, Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, instituindo para tanto a criação de uma base de dados comum entre Incra e Receita Federal, conforme segue:

“§ 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.”

Importante observar o disposto no parágrafo único do artigo 3º ainda da mesma lei, que estabelece que as certidões fornecidas a título de cadastro rural não constituem prova de propriedade ou qualquer direito, conforme vejamos:

“Art. 3º - O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, fornecerá o Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais e o de Arrendatários e Parceiros Rurais, na forma prevista nesta Lei.

Parágrafo único. Os documentos expedidos pelo INCRA, para fins cadastrais, não fazem prova de propriedade ou de direitos a ela relativos.”

Já o Decreto 93.240 de 1986 estabelece que o certificado de cadastro emitido pelo Incra é requisito indispensável à lavratura de atos notariais relativos a bens imóveis, conforme segue:

“Art 1º Para a lavratura de atos notariais, relativos a imóveis, serão apresentados os seguintes documentos e certidões:

III - as certidões fiscais, assim entendidas:

b) em relação aos imóveis rurais, o Certificado de Cadastro emitido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, com a prova de quitação do último Imposto Territorial Rural lançado ou, quando o prazo para o seu pagamento ainda não tenha vencido, do Imposto Territorial Rural correspondente ao exercício imediatamente anterior;”

Por fim, necessário mencionar a Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal de número 830 de 2008, que dispõe sobre o CAFIR – Cadastro de Imóveis Rurais:

Art. 2º Todos os imóveis rurais devem ser inscritos no Cadir, inclusive os que gozam de imunidade e isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

§ 1º A RFB poderá, a qualquer tempo, exigir a apresentação do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), que comprove a inscrição do imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

§ 2º A inscrição do imóvel rural no Cadir e os efeitos dela decorrentes não geram qualquer direito ao proprietário, ao titular do domínio útil ou ao possuidor a qualquer título.

Mais uma vez percebemos que as certidões emitidas no âmbito administrativo não constituem qualquer prova de domínio ou direitos de proprietários ou possuidores a qualquer título.

Francis Perondi Folle⁵⁰ menciona três finalidades dos cadastros rurais, quais sejam, finalidades econômicas e sociais, finalidades fiscais e finalidades jurídico-registrais.

A finalidade econômica concerne na utilização do cadastro para fins de política agrária e social. Já a finalidade fiscal é a utilização das bases de informações do cadastro para fins de tributação.

Quanto à finalidade jurídico-registral, para a autora, consiste no intercâmbio entre o cadastro rural, feito pelo Incra, e o Registro de Imóveis. Quanto a tal finalidade, faço ressalvas:

Fato é que o Decreto 93.240 de 1986 estabelece que para a realização de atos notariais referentes a imóveis rurais deve ser apresentada a certidão que comprova a inscrição do imóvel junto ao Incra. Porém tal cadastro, por não constituir prova de domínio, conforme verificamos no parágrafo único do artigo 3º da Lei 5.868 de 1972, não constitui qualquer direito real sobre o imóvel, ou seja, não se pode alegar propriedade com base no cadastro rural, apesar do mesmo ser exigido para fins de atos notariais.

Percebemos então que a finalidade do cadastro rural junto ao registro de imóveis pode servir somente à melhor caracterização do bem imóvel, mas não legitima o titular, até mesmo porque já vimos que as informações constantes nos cadastros são fornecidas pelos próprios administrados, sendo conferidas pelos órgãos públicos somente excepcionalmente.

⁵⁰ FOLLE, Francis Perondi. *Georreferenciamento de Imóvel Rural – Doutrina e Prática no Registro de Imóveis*. 1ª edição: São Paulo. Quartier Latin, 2010. Pg 60.

10.3. Cadastros em Espécie

Conforme verificado no histórico das legislações acerca dos cadastros imobiliários rurais, podemos observar que constituem eles, de forma simplificada, o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), instituído pela Lei 5.868 de 1972, de gestão do Incra, sendo o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), o certificado emitido para o imóvel cadastrado em tal sistema. Além disso, há o Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR), de gestão da Receita Federal, determinado pela Instrução Normativa 830 de 2008 do mesmo órgão. Por fim há o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), que constitui a base de dados comuns entre Incra e Receita Federal.

Desta forma, verificamos que há um sistema de cadastro de imóveis rurais para cada um dos órgãos mencionados, quais sejam, Incra e Receita Federal, além de uma base de dados comum a ambos.

Além disso, nenhum desses cadastros possui força probatória no que tange aos direitos de domínio dos particulares, porém, quanto às finalidades registrares, são importantes para que se possa obter uma melhor caracterização do imóvel, principalmente no que concerne aos seus limites físicos.

Importante ferramenta utilizada pelo Incra para fins de cadastro rural, que possibilita a almejada segurança jurídica no que tange aos limites físicos do imóvel é o georreferenciamento, que passaremos a analisar a seguir.

11. GEORREFERENCIAMENTO

O advento da Lei 10.267 de 2001 trouxe significativa mudança na Lei de Registros Públicos no que se refere aos imóveis rurais. Tal lei, entre outras finalidades, determinou que os imóveis rurais, para que sejam objeto de modificações na matrícula constante no registro, devem estar previamente georreferenciados, ou seja, caracterizados os seus limites físicos através de modernas técnicas de agrimensura.

Antes do advento da referida lei, a identificação dos imóveis rurais para fins de registro era realizada por descrições literais, o que gerava uma grande incerteza dos limites, pela indefinição ou até mesmo sobreposição entre eles, conforme já verificamos nos capítulos que se referem ao histórico dos registros imobiliários no Brasil, um dos motivos que ocasionam insegurança jurídica do instituto da propriedade.

11.1. Conceito

De acordo com Francis Perondi Folle⁵¹, o georreferenciamento consiste em moderna técnica de agrimensura com base na medição do imóvel com suporte geodésico. Já Luiz Guilherme Loureiro⁵², citando o artigo 176, parágrafo 3º, da Lei de Registros Públicos, conceitua o georreferenciamento como a obrigatoriedade da descrição do imóvel rural, no que tange aos seus limites, características físicas e confrontações, através de memorial descritivo realizado por profissional técnico habilitado junto ao Incra, que contenha “as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão a ser fixada pelo Incra.”

A título de conhecimento, o Sistema Geodésico Brasileiro, de acordo com o IBGE⁵³, consiste em um sistema de mapeamento de áreas dividido em duas fases, uma anterior à utilização de satélites e outra com a utilização dos mesmos, conforme vemos:

“O desenvolvimento do Sistema Geodésico Brasileiro - SGB, composto pelas redes altimétrica, planimétrica e gravimétrica pode ser dividido em duas fases distintas: uma anterior e outra posterior ao advento da tecnologia de observação de satélites artificiais com fins de posicionamento. No Brasil, essa tecnologia possibilitou, por exemplo, a expansão do SGB à região amazônica, permitindo o estabelecimento do arcabouço de apoio ao mapeamento sistemático daquela área.

Inicialmente, na década de 70, eram observados os satélites do Sistema TRANSIT. Em fins da década de 80, o IBGE, através do seu Departamento de Geodésia, criou o projeto GPS com o intuito de estabelecer metodologias que possibilitassem o uso pleno da tecnologia do Sistema NAVSTAR/GPS, que se apresentava como uma evolução dos métodos de posicionamento geodésico até então usados, mostrando-se amplamente superior nos quesitos rapidez e economia de recursos humanos e financeiros.”

⁵¹ FOLLE, Francis Perondi. *Georreferenciamento de Imóvel Rural – Doutrina e Prática no Registro de Imóveis*. 1ª edição: São Paulo. Quartier Latin, 2010. Pg 72.

⁵² LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos – Teoria e Prática*. 8ª edição: Salvador. Juspodivm, 2017. Pg. 670.

⁵³ Disponível em: https://ww2.ibge.gov.br/home/geociencias/geodesia/default_sgb_int.shtm?c=1

11.2. Finalidade e efeitos em relação ao instituto da Propriedade

A principal finalidade do georreferenciamento de imóveis rurais é trazer maior segurança jurídica ao instituto da propriedade em âmbito rural, que desde os tempos primórdios da colonização brasileira tinha como características a indefinição dos títulos e a falta de adequada caracterização das terras rurais, fazendo com que as áreas constantes nos títulos fossem diferentes daquelas de fato ocupadas, além de serem não raros os casos de sobreposição de limites.

Assim, como menciona Luiz Guilherme Loureiro⁵⁴:

“Sua finalidade é a de evitar qualquer tipo de distorção ou fraude no espelho imobiliário, e garantir, por consequência, maior realidade das informações constantes nos registros públicos, evitando, inclusive e em especial, a superposição de áreas. Trata-se de medida que visa garantir a veracidade dos registros e proporcionar um melhor controle sobre a real situação das propriedades rurais do país.”

Quanto à finalidade da adequada caracterização física dos limites e eliminação da sobreposição de áreas, mostra-se o georreferenciamento a perfeita opção para a solução de tais demandas. Tal ferramenta permite de fato mapear todos os imóveis rurais em território nacional, posicionando-os adequadamente, com altíssimo nível de precisão.

Porém, no que concerne à segurança jurídica e legitimidade dos títulos de direitos sobre imóveis rurais, não parece suficiente tal ferramenta, visto que seu procedimento consiste em apenas atestar nos limites físicos do imóvel, não sendo adequada à verificação do mérito da titularidade, à forma dos cadastros rurais, apesar de que seja exigido que somente se realize o georreferenciamento com base nos dados constantes nos registros de imóveis.

Ora, obviamente que traz mais segurança jurídica o fato de que o georreferenciamento seja realizado com base nos dados constantes nas serventias de registros de imóveis, que são dotadas de fé pública, diferentemente do que seria se tal procedimento fosse realizado com base nos dados cadastrais do Incra, que são fornecidos pelos próprios interessados sem maiores análises e fiscalizações por parte dos órgãos administrativos.

⁵⁴ LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos – Teoria e Prática*. 8ª edição: Salvador. Juspodivm, 2017. Pg. 671.

Porém, como devemos lembrar, as informações constantes no registro imobiliário não possuem presunção absoluta de veracidade, conforme verificamos anteriormente, tendo presunção apenas *iuris tantum*, pelo motivo de que para a efetivação do registro comum, procede-se apenas a uma análise formal dos documentos apresentados pelo interessado, não adentrando os aspectos materiais do título nem a legitimidade do negócio jurídico que o gerou.

No entanto, pelo fato da lei de registros Públicos, modificada pela Lei 10.267 de 2001, ter passado a exigir em seus parágrafos 3º e 4º do artigo 176, que em casos de modificação da situação jurídica do imóvel nos assentos de registro imobiliário seja necessário o georreferenciamento, como em casos de alienação, desmembramento, parcelamento ou remembramento, verifica-se que haverá maior segurança jurídica dos títulos registrados, inclusive quanto à legitimidade dos possuidores de direitos reais sobre imóveis, não pelo georreferenciamento em si, mas pelo cruzamento de dados que a legislação que o instituiu proporcionou.

Além da alteração mencionada na Lei de Registros Públicos, faz-se necessário também relatar a alteração que a lei 10.267 de 2001 proporcionou ao artigo 22, parágrafo sétimo, da Lei 4.947 de 1966, determinando a troca de informações entre o Incra e o registro de imóveis, conforme vejamos:

“Art. 22 - A partir de 1º de janeiro de 1967, somente mediante apresentação do Certificado de Cadastro, expedido pelo IBRA e previsto na Lei n º 4.504, de 30 de novembro de 1964, poderá o proprietário de qualquer imóvel rural pleitear as facilidades proporcionadas pelos órgãos federais de administração centralizada ou descentralizada, ou por empresas de economia mista de que a União possua a maioria das ações, e, bem assim, obter inscrição, aprovação e registro de projetos de colonização particular, no IBRA ou no INDA, ou aprovação de projetos de loteamento.

§ 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.”

Portanto, como podemos observar, através do conceito de georreferenciamento e das alterações trazidas pela Lei 10.267 de 2001, não é o georreferenciamento em si que traz maior segurança jurídica ao título de propriedade, mas o cruzamento de dados realizado entre os

órgãos administrativos, que detêm a informação levantada pelo georreferenciamento, e o Registro de Imóveis.

12. A INOVAÇÃO DO REGISTRO ELETRÔNICO

A lei 11.977 de 2009, que tem por objeto o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, apesar de não mencionar em sua ementa, instituiu o sistema de Registros Eletrônicos para todos os registros mencionados na Lei de Registros Públicos, inclusive o registro de imóveis, objeto do presente trabalho, conforme verificamos em seu artigo 37:

“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.”

Cabe ressaltar que, embora a ementa da referida lei disponha sobre o programa minha casa minha vida e a regularização fundiária urbana, o registro eletrônico não é restrito ao programa constante na ementa e tampouco é restrito às áreas urbanas. O registro eletrônico deverá ser implantado em todas as serventias extrajudiciais de registro.

Já em seu artigo 38, a mencionada lei determina que os documentos eletrônicos deverão atender aos requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP) e à arquitetura e-PING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico).

A alteração mais importante trazida pela Lei 11.977 de 2009 à Lei de Registros Públicos consiste no acréscimo do parágrafo único do artigo 17, que menciona acerca de informações divulgadas pela internet e autenticadas por certificação digital de suas assinaturas, conforme vejamos:

“17. Qualquer pessoa pode requerer certidão do registro sem informar ao oficial ou ao funcionário o motivo ou interesse do pedido.

Parágrafo único. O acesso ou envio de informações aos registros públicos, quando forem realizados por meio da rede mundial de computadores (internet) deverão ser assinados com uso de certificado digital, que atenderá os requisitos da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP.”

O artigo 41 da Lei 11.977 de 2009 ainda determina que “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.”

Conforme podemos verificar, com a exigência que tal lei realiza, ao determinar que sejam os registros adaptados à plataforma eletrônica, bem como que sejam disponibilizados documentos pela internet aos interessados em informações e requeridas assinaturas eletrônicas de acordo com os padrões exigidos pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira, além de determinar o acesso às informações eletronicamente aos Poderes Judiciário e Executivo, será conferida ampla publicidade das informações contidas nos registros, bem como também será conferido grande avanço no que tange à segurança jurídica dos títulos, pela exigência da assinatura eletrônica dos documentos apresentados e pela determinação de fornecimento de informações aos órgãos do poder judiciário e executivo, aumentando o cruzamento de dados, o que fará com que as fraudes sejam cada vez mais difíceis de serem realizadas.

13. CONCLUSÃO

O presente trabalho buscou realizar um estudo acerca dos sistemas de registro imobiliário em vigor no ordenamento pátrio, no que tange aos imóveis rurais, bem como dos cadastros em âmbito administrativo referentes aos mesmos, trazendo informações das recentes ferramentas de caracterização dos imóveis, como o georreferenciamento, e sua relação com a segurança jurídica do instituto da propriedade rural, tendo em vista os conflitos fundiários e as fraudes recorrentes nesse meio, visando soluções aos problemas apresentados.

Com todo o exposto, percebemos que a forma como o Brasil foi colonizado ocasionou a confusa situação fundiária até hodiernamente encontrada, visto as dificuldades encontradas à época para regular a ocupação do solo e o cadastramento dos imóveis, pelas precárias ferramentas disponíveis.

Da mesma forma foi de difícil implantação o sistema de registro imobiliário, tendo diversas tentativas de um sistema eficaz, até o advento da Lei de Hipotecas, considerada a primeira lei de registros públicos no Brasil.

Com o advento da República foi instituído o sistema Torrens, de influência australiana, a fim de que se obtivesse a segurança jurídica dos títulos, a caracterização física do imóvel e a mobilidade do título de propriedade, à forma dos títulos de crédito. Tal sistema não foi amplamente utilizado, devido seu procedimento, de cunho administrativo e judiciário, demandar mais tempo e mais custos que o registro comum.

Com isso, o registro comum recebeu melhorias, de forma que temos um sistema que de semelhante ao alemão, na medida em que não se transfere a propriedade somente com o negócio jurídico, mas através da realização do negócio com o consequente registro na serventia competente, momento este que transfere de fato a propriedade.

No entanto, o sistema brasileiro diferencia do alemão pois este realiza um exame formal e de mérito, a fim de garantir a presunção absoluta, *iures et de iure*, da propriedade, enquanto o sistema registral comum brasileiro apenas verifica o caráter formal dos documentos apresentados, o que faz com que este registro apresente presunção relativa de veracidade, *iuris tantum*.

A ausência do exame material dos títulos apresentados a registro no sistema brasileiro faz com que haja a possibilidade de serem apresentados falsos documentos, como escrituras fraudadas, existindo então dúvidas acerca da legitimidade dos títulos registrados, que possuem força probatória menor que no sistema alemão.

A princípio o Sistema Torrens seria a solução ao problema das fraudes, devido ao seu procedimento, que analisa os títulos formalmente em âmbito administrativo e materialmente em âmbito judicial. Porém, tendo em vista a superlotação de demandas no judiciário e a limitação do acesso à justiça gratuita, tal sistema se mostra inadequado à realidade brasileira.

Já os cadastros rurais de imóveis realizados junto aos órgãos administrativos não servem como prova de domínio, conforme a própria legislação que os instituiu determina, não constituindo, portanto, prova de propriedade. Além disso, as informações constantes nos bancos de dados cadastrais são fornecidas pelos próprios administrados e somente são conferidos materialmente de forma excepcional pelos órgãos administrativos, o que faz com que o sistema de cadastros não seja a solução ao problema da legitimidade dos títulos de direitos reais sobre imóveis rurais.

O georreferenciamento de imóveis, ferramenta de caracterização física dos mesmos, é eficiente no que tange à eliminação dos problemas concernentes à sobreposição de limites e distorções de tamanhos encontrados nos títulos registrados, conferindo maior segurança jurídica acerca do imóvel em si, porém não sendo suficiente para garantir a legitimidade do título e da pessoa que nele conste como titular de direitos.

No entanto, com a determinação legal de que os serventuários de registros de imóveis somente efetuem alterações na matrícula dos mesmos com a prova do georreferenciamento, além da mesma legislação ter instituído a troca de informações entre os cadastros rurais e o registro de imóveis, percebe-se um grande avanço em direção à necessária segurança jurídica dos títulos, não pelo georreferenciamento em si e isoladamente, mas pelo cruzamento de dados que a legislação determinou, o que dificultará a realização de fraudes documentais.

Por fim temos a criação do sistema de registro eletrônico que, instituído por lei em 2009, está sendo implantado de forma vagarosa. Poderá, no entanto, se efetivamente realizado, conceder grande salto no que tange a segurança jurídica dos títulos, por ampliar a publicidade das informações e o cruzamento de dados entre as serventias de registro de imóveis e os poderes executivo e judiciário, além de exigir a assinatura eletrônica de documentos. Tudo isto, ao lado do georreferenciamento, poderá finalmente estabelecer a necessária segurança dos títulos de domínio registrados.

Desta forma, concluo que não é o sistema Torrens a solução ao problema fundiário e registral brasileiro, mas sim o registro comum, mais célere e acessível à população, aliado aos cadastros rurais de imóveis devidamente georreferenciados, juntamente com a publicidade, autenticidade eletrônica e cruzamento de dados conferidos pelo registro eletrônico, que poderão assegurar a legitimidade dos títulos registrados, fazendo com que através de meios diferentes, mas com resultados parecidos, nosso sistema registral se aproxime um pouco mais do alemão no que tange à segurança jurídica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORGES, Antonino Moura. *Curso Completo de Direito Agrário*. 5ª edição. Campo Grande: Contemplar, 2016.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos Comentada*. 19ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

DINIZ, Maria Helena. *Sistemas de Registro de Imóveis*. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos – Teoria e Prática*. 8ª edição: Salvador. Juspodivm, 2017.

BATALHA, Wilson de Souza Campos. *Comentários à Lei de Registros Públicos*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

BAPTISTELA, Tiago. *O registro das transações imobiliárias: segurança jurídica e proteção da propriedade em benefício da sociedade*. Revista *Âmbito Jurídico*, 2017. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br>. Acesso em 6 de junho de 2018.

JUNIOR, Joaquim Modesto Pinto; FARIAS, Valdez. *Coletânea de Legislação e Jurisprudência Agrária e Correlata*. Tomos I, II e III. Brasília: MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2007.

UFLACKER, Augusto. *Systema Torrens. Formulario Completo dos Processos Creados pelos decretos ns. 451 B de 31 de maio e 955 A de 5 de novembro de 1890*. 2ª edição. Livraria Americana: Porto Alegre, 1899. Disponível em <https://www2.senado.leg.br>. Acesso em 20 de março de 2018.

BARBOSA, Ruy; SALLES, Manoel F. de Campos; GLICERIO, Francisco. Decreto n. 451-B, de 31 de maio de 1890. "*Estabelece o registro e transmissão de immoveis pelo systema Torrens*". Disponível em <https://www2.senado.leg.br>. Acesso em 20 de março de 2018.

PAIVA, João Pedro Lamana. *Registro Torrens: As Razões da sua Integração ao Atual Sistema Comum*. 2011. Disponível em <http://registrodeimoveis1zona.com.br/>. Acesso em 2 de maio de 2018.

FOLLE, Francis Perondi. *Georreferenciamento de Imóvel Rural. Doutrina e Prática no Registro de Imóveis*. 1ª edição. Quartier Latin, 2010.

FOLLE, Francis Perondi. *O Georreferenciamento de Imóvel Rural e o Registro de Imóveis*. Disponível em <http://www3.pucrs.br> . Acesso em 21 de março de 2018.

SARSUR, Telma Lúcia. *Conferência - A matrícula do imóvel rural no Registro de Imóveis*. Congresso Nacional da Engenharia de Agrimensura, Belo Horizonte, setembro de 2004. Disponível em <http://www.serjus.com.br>. Acesso em 20 de março de 2018.

CARNEIRO, Andrea Flavia Tenório. *Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis A Lei n. 10.267/2001, decreto n. 4.449/2002 e Atos Normativos do INCRA*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório. *Cadastro e Registro de Imóveis em Áreas Rurais e Urbanas: a Lei 10.267/2001 e Experiências nos Municípios de São Paulo e Santo André*. Revista Brasileira de Cartografia, nº 53, pp. 73 -81, dezembro 2001. Disponível em <http://www.rbc.lsie.unb.br>. Acesso em 22 de março de 2018.

DE SOUZA, Eduardo Pacheco Ribeiro. *Os Imóveis Rurais na Prática Notarial e Registral – Noções Elementares*. 2ª edição. São Paulo: IRIB, 2014.

Cafir - Cadastro de Imóveis Rurais. INCRA - Manuais Técnicos. Disponível em <http://www.cadastrorural.gov.br>. Acesso em 28 de março de 2018.

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural. INCRA – Manuais Técnicos. Disponível em <http://www.cadastrorural.gov.br>. Acesso em 28 de março de 2018.

CNIR - Cadastro Nacional de Imóveis Rurais. INCRA – Manuais Técnicos. Disponível em <http://www.cadastrorural.gov.br>. Acesso em 28 de março de 2018.

SIGEF - Sistema de Gestão Fundiária. INCRA – Manuais Técnicos. Disponível em <http://www.cadastrorural.gov.br>. Acesso em 28 de março de 2018.

DCR - Declaração para Cadastro Rural. INCRA – Manuais Técnicos. Disponível em <http://www.cadastrorural.gov.br>. Acesso em 28 de março de 2018.

JUNGMANN, Raul. *Livro Branco da Grilagem de Terras* - 1999- Disponível em <http://www.incra.gov.br>. Acesso em 17 de abril de 2018.

MENDES, Pedro Puttini. *Gestão de cadastros da propriedade rural* – 28 maio de 2018. Disponível em <https://www.scotconsultoria.com.br>. Acesso em 30 de maio de 2018.