

ANDREA FLÁVIA TENÓRIO CARNEIRO

CADASTRO IMOBILIÁRIO E REGISTRO DE IMÓVEIS

A LEI 10.267/2001
DECRETO 4.449/2002
ATOS NORMATIVOS DO INCRA



INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

safE

Sergio Antonio Fabris Editor

CADASTRO IMOBILIÁRIO E REGISTRO DE IMÓVEIS

**A LEI N. 10.267/2001,
DECRETO N. 4.449/2002 E
ATOS NORMATIVOS DO INCRA**

IRIB – INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

Avenida Paulista, 2073 – Horsa I – 12 andar, cj. 1201-1202

CEP 01311-300 – Cerqueira César – São Paulo – SP

Fones: (55 11) 289-3599 – 289-3321 – 289-3340

Home page: www.irib.org.br

E-mail: irib@irib.org.br

Ouvidoria: ouvidoria@irib.org.br

Conselho Editorial

Elvino Silva Filho, Maria Helena Leonel Gandolfo, Gilberto Valente da Silva, Ademar Fioranelli, João Baptista Galhardo, Frederico Henrique Viegas de Lina e Sérgio Jacomino (Presidente)

Diretor Responsável e Coordenador Editorial (desde 1996): Sérgio Jacomino

Presidente: Sérgio Jacomino (SP) – presidente@irib.org.br; **Vice-Presidente:** Helvécio Duia Castello (ES); **Diretor de Publicidade e Divulgação:** Flauzilino Araújo dos Santos (SP); **Fundador:** Júlio de Oliveira Chagas Neto; **Secretaria do Irib:** irib@irib.org.br; **Ouvidora:** Juliana Freitas Lima (ouvidoria@irib.org.br)

Diretoria Executiva:

Presidente: Sérgio Jacomino (SP); **Vice-Presidente:** Helvécio Duia Castello (ES); **Secretário Geral:** João Baptista Galhardo (SP); **1º Secretário:** Gilma Teixeira Machado (MG); **2º Secretário:** Etelvina Abreu do Valle Ribeiro (ES); **Tesoureiro Geral:** José Simão (SP); **1º Tesoureiro:** Vanda Maria de Oliveira Penna Antunes da Cruz (SP); **2º Tesoureiro:** Manoel Carlos de Oliveira (SP); **Diretor Social e de Eventos:** Ricardo Basto da Costa Coelho (PR); **Diretor de Publicidade e Divulgação:** Flauzilino Araújo dos Santos (SP); **Diretor de Assistência aos Associados:** Jordan Fabricio Martins (SC) e **Diretor Legislativo:** Meirimar Barbosa Júnior (SP).

Conselho Deliberativo:

Sérgio Toledo de Albuquerque (AL); Nino Jesus Aranha Nunes (AP); Stanley Queiroz Fortes (AM); Neusa Maria Arize Passos (BA); Ana Tereza Araújo Mello Fiúza (CE); Itamar Sebastião Barreto (DF); Helvécio Duia Castello (ES); Nilzon Periquito de Lima (GO); Jurandyr de Castro Leite (MA); Nizete Asvolinsque (MT); Renato Costa Alves (MS); Francisco José Rezende dos Santos (MG); Cleomar Carneiro de Moura (PA); Fernando Meira Trigueiro (PB); José Augusto Alves Pinto (PR); Guido Gayoso Castelo Branco Barbosa (PI); Miriam de Holanda Vasconcellos (PE); Eduardo Pacheco Ribeiro de Souza (RJ); Carlos Alberto da Silva Dantas (RN); João Pedro Lamana Paiva (RS); Bernadete Lorena de Oliveira (RO); Gleci Palma Ribeiro Melo (SC); Marlon Sérgio Santana de Abreu Lima (SE); Lincoln Bueno Alves (SP) e Marlene Fernandes Costa (TO).

Conselho Fiscal: Ítalo Conti Júnior (PR); Pedro Jorge Guimarães Almeida (AL); Rosa Maria Veloso de Castro (MG); Rubens Pimentel Filho (ES) e Virgínio Pinzan (SP).

Suplentes do Conselho Fiscal: Clenon de Barros Loyola Filho (GO); José Milton Tarallo (SP) e Wolfgang Jorge Coelho (MG).

Conselho de Ética: Ademar Fioranelli (SP); Dimas Souto Pedrosa (PE) e Elvino Silva Filho (SP).

Suplentes do Conselho de Ética: Ercília Maria Soares (TO); Inah Álvares da Silva Campos (MG) e Mauro Souza Lima (PE).

Andrea Flávia Tenório Carneiro

CADASTRO IMOBILIÁRIO E REGISTRO DE IMÓVEIS

**A LEI N. 10.267/2001,
DECRETO N. 4.449/2002 E
ATOS NORMATIVOS DO INCRA**



INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

Sergio Antonio Fabris Editor

Porto Alegre / 2003

© Andrea Flávia Tenório Carneiro

IRIB - INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL

Coleção IRIB em Debate:

Sérgio Jacomino (Organizador)

e-mail: jacomino@regisbr.com.br

Títulos Publicados

1. Thesaurus Jurisprudencial - Jurisprudência do Conselho Superior da Magistratura e Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo - ano de 1996 - Sérgio Jacomino.
2. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - Curitiba, 1995.
3. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXIII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - Fortaleza, Ceará, 1996.
4. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXIV Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - Belo Horizonte - Minas Gerais, 1997.
5. Da Ética Geral à Ética Profissional dos Registradores, Ricardo Henry Marques Dip.
6. Alienação Fiduciária de Imóveis em Garantia - Lei n. 9.514/97, Primeiras Linhas, Marcelo Terra.
7. Temas Registrários, Frederico Henrique Viegas de Lima.
8. Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel, Ubirayr Ferreira Vaz.
9. A Previdência Social e o Registro de Imóveis - Doutrina e Legislação Vigente - Ulysses da Silva.
10. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - São Paulo - XXV Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - XXVI Encontro em Recife.
11. Direito Registral Imobiliário - Ademar Fioranelli.
12. Registro de Imóveis - O Lado Humano - Ulysses da Silva.
13. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXVII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - XXVII Encontro em Vitória - ES.
14. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XVIII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - XXVIII Encontro em Foz de Iguaçu - PR.
15. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXI Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - XXI Encontro em São Luiz - MA.
16. O Código Civil e Registro de Imóveis (Lei n. 10.406, de 10/01/02) - Edição Preliminar para Estudos.

Diagramação e Arte:

PENA - Composição e Arte

Reservados todos os direitos de publicação, total ou parcial, a

SERGIO ANTONIO FABRIS EDITOR

Rua Riachuelo, 1238

CEP 90010-272

Fones: (51) 3227-5435 (Geral) / 08000-516118

Porto Alegre - RS

---0---

Rua Santo Amaro, 345

CEP 01315-001

Fones: (11) 3101-5383 - 3101-7039

São Paulo - SP

Dedico a

*Daniel,
Felipe,
Guilherme
Gustavo
e Diogo*

ÍNDICE

Prefácio.....	15
Introdução.....	17
Capítulo 1	
CADASTROS E SISTEMAS CADASTRAIS.....	21
1.1 Conceitos iniciais	21
1.1.1 Parcela.....	22
1.1.2 Sistemas de Informações Territoriais – SIT (<i>Land Information Systems – LIS</i>)	22
1.1.3 Definição de cadastro.....	23
1.1.4 Cadastro Técnico	24
1.1.5 Cadastro Imobiliário	24
1.1.6 Cadastro Multifinalitário.....	24
1.2 Origem e evolução do cadastro	25
1.2.1 A origem do termo	25
1.2.2 Primeiros registros cadastrais	26
1.2.3 O antigo cadastro romano.....	27
1.2.4 O cadastro francês.....	29
1.2.5 Primeiros registros cadastrais em outros países	31

1.3 Uma síntese de alguns modelos cadastrais teóricos	33
1.3.1 Modelo de Dale.....	33
1.3.2 Modelo de McLaughlin.....	35
1.3.3 Modelo de Williamson.....	36
1.3.4 Análise das características dos modelos	38
1.3.5 O cadastro na Suécia.....	39
Capítulo 2	
REFORMA CADASTRAL.....	43
2.1 Justificativas para a implementação de projetos de reforma cadastral	44
2.2 Tendências do Cadastro Imobiliário - O Cadastro 2014.....	46
2.3 Elementos influentes na implantação e no funcionamento de projetos de reforma cadastral.....	50
2.3.1 Aspectos institucionais.....	52
2.3.2 Aspectos legais	53
2.3.3 Integração entre registro territorial e levantamento cadastral	54
2.3.4 Aspectos políticos.....	54
2.3.5 Liderança e visão para a reforma.....	55
2.3.6 Dispersão e insuficiência de recursos humanos.....	57
2.4 Exemplos de reforma cadastral em alguns países	58
2.4.1 Reforma cadastral na Argentina	58
2.4.2 A experiência da Malásia	61
2.4.3 Reforma cadastral no Vietnã	63
Capítulo 3	
EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO E LEGISLAÇÃO TERRITORIAL BRASILEIRA.....	67
3.1 O Período Colonial	68
3.2 O Período Imperial - A Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850	72
3.3 O Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854.....	75
3.4 O Período Republicano	78

3.5 O Estatuto da Terra.....	80
3.6 Tentativas de instituição legal do cadastro no Brasil	82

Capítulo 4

ASPECTOS DA ESTRUTURA DO CADASTRO RURAL	
NO BRASIL	85
4.1 A estrutura agrária atual.....	85
4.2 O cadastro de imóveis rurais executado pelo INCRA	90
4.2.1 O Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR.....	91
4.2.2 O Cadastro Técnico de Imóveis Rurais - CTIR.....	93
4.3 A administração das terras públicas	98
4.3.1 Os bens públicos	99
4.3.2 A administração das terras públicas.....	101

Capítulo 5

ASPECTOS DA ESTRUTURA DO CADASTRO URBANO	
NO BRASIL	105
5.1 O solo urbano e sua legislação	106
5.2 Os códigos tributários municipais	109
5.3 Antecedentes do Cadastro Urbano no Brasil.....	110
5.4 O Cadastro Técnico Urbano	112
5.4.1 O sistema cartográfico do cadastro	114
5.4.2 O sistema descritivo do cadastro	114
5.5 Levantamento e análise de aspectos do cadastro	
imobiliário urbano de algumas cidades brasileiras.....	115
5.5.1 Conteúdo e atualização do cadastro.....	117
5.5.2 Coleta dos dados e produto cartográfico resultante	121
5.5.3 Grau de automatização do cadastro	122
5.5.4 Recursos humanos	123
5.5.5 Características gerais do sistema	125
5.5.6 Pontos fortes e fracos do sistema.....	126
5.5.7 Análise dos resultados.....	126
5.6 O cadastro imobiliário de Santo André - SP	128
5.7 Normas técnicas relacionadas a serviços cadastrais	130

Capítulo 6

O REGISTRO DE IMÓVEIS NO BRASIL	133
6.1 Origens e legislação referentes ao registro imobiliário brasileiro	133
6.2 Serviços notariais e de registro	135
6.3 A matrícula e o registro de imóveis	137
6.4 O princípio da especialidade do registro imobiliário	140
6.5 O Registro Torrens	143

Capítulo 7

CADASTRO IMOBILIÁRIO E REGISTRO DE IMÓVEIS	147
7.1 O significado da integração entre os sistemas resultando em possíveis sistemas de coordenação	147
7.2 Por que integrar os sistemas?	151
7.3 Analisando a coordenação entre os sistemas	154
7.4 Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis na América Latina	157
7.5 O caminho da integração entre Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis no Brasil	160
7.5.1 Cadastro e Registro de Imóveis em áreas rurais	164
7.5.2 Cadastro e Registro de Imóveis em áreas urbanas	166
7.5.2.1 O intercâmbio entre Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis no Município de São Paulo	167
7.5.2.2 Um estudo da possibilidade de cooperação entre Cadastro e Registro de Imóveis em Santo André - SP	169

Capítulo 8

A LEI N. 10.267/2001 E SEU REGULAMENTO, O DECRETO N. 4.449/2002	173
8.1 A Lei n. 10.267/2001	173
8.2 A regulamentação da Lei n. 10.267/2001	177
8.2.1 O subgrupo de georreferenciamento	179
8.2.2 O roteiro transitório para o intercâmbio de informações entre o INCRA e os cartórios	183

8.3 Principais pontos do Decreto n. 4.449/2002	184
8.4 Aspectos a serem tratados em atos normativos posteriormente.....	187
8.4.1 Imóvel rural.....	188
8.4.2 O conteúdo do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais...	188
8.4.3 Definição de um padrão para o intercâmbio de dados ..	189
8.4.4 Identificação dos imóveis.....	189
 Capítulo 9	
CONSIDERAÇÕES FINAIS	195
 Referências Bibliográficas.....	199
Bibliografia	205
 Apêndice:	
Lei n. 10.267/2001, de 28/08/2001.....	207
Decreto n. 4.449/2002, de 30/10/2002.....	215
Resolução n. 34/2002 do Conselho Diretor do INCRA.....	225
Resolução n. 35/2002 do Conselho Diretor do INCRA.....	227
Resolução n. 36/2002 do Conselho Diretor do INCRA.....	229
Resolução n. 37/2002 do Conselho Diretor do INCRA.....	231
Resolução n. 38/2002 do Conselho Diretor do INCRA.....	233
Resolução n. 39/2002 do Conselho Diretor do INCRA.....	243
Portaria INCRA n. 954/2002	245
Portaria INCRA n. 955/2002	247
Instrução Normativa INCRA n. 08/2002	249
Instrução Normativa INCRA n. 09/2002	253
Instrução Normativa INCRA n. 10/2002	265

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ANOTER	Associação Nacional de Órgãos de Terra
ARISP	Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo
BCI	Boletim de Cadastro Imobiliário
BIRD	Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento
BL	Boletim de Logradouros
BNH	Banco Nacional da Habitação
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CIATA	Convênio de Incentivo ao Aperfeiçoamento Técnico-Administrativo das Municipalidades
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
CTIR	Cadastro Técnico de Imóveis Rurais
CTM	Cadastro Técnico Municipal
EMPLASA	Empresa de Planejamento da Região Metropolitana de São Paulo
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento Municipal
FIG	Federação Internacional de Cômétras

FUNCATE	Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais
GPS	Global Positioning System
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA	Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
IPUF	Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRIB	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
ITCF	Instituto de Terras, Cartografia e Florestas
ITESP	Instituto de Terras do Estado de São Paulo
LIS	Land Information Systems
LRP	Lei dos Registros Públicos
PMSA	Prefeitura Municipal de Santo André
RMR	Região Metropolitana do Recife
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SIR	Sistema de Informações Rurais
SIT	Sistema de Informações Territoriais
SNCR	Sistema Nacional de Cadastro Rural
SPU	Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio
SQL	Setor, Quadra, Lote (identificação cadastral)

PREFÁCIO

Em 1979, quando defendíamos a dissertação “Um conceito de Cadastro Metropolitano” na Universidade Federal do Paraná, concebíamos o cadastro imobiliário composto por três sistemas: o de referência de medição, o cartográfico e o sistema descritivo. Naquela ocasião, o conceito proposto apresentava como núcleo básico o gerenciamento territorial realizado a partir do cadastro imobiliário já em conexão com o registro de imóveis. Agora, nesta obra, identifica-se uma significativa contribuição para o entendimento dos conceitos mais relevantes sobre o cadastro imobiliário, no sentido de tornar mais eficientes as ligações entre os sistemas cadastral e registral brasileiros. O tema também é aprofundado com base em conceitos teóricos e tendências identificadas em projetos internacionais de reforma cadastral, que apontam uma aproximação eficiente entre os dois últimos sistemas citados como uma das características desejáveis para os cadastros modernos.

As possibilidades disponíveis para o aperfeiçoamento do cadastro, por um lado, a partir de uma amigável utilização das novas tecnologias de medição de campo e por outro, com as facilidades no tratamento de informações em computador, foi um dos motivos que levaram à elaboração do anteprojeto que deu origem à Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001. A desordem no gerenciamento territorial e a conscientização das necessidades e vantagens de se manter um sistema cadastral atualizado, inclusive em seus aspectos legais, apontavam, por sua vez, para a efetivação de um intercâmbio de informações entre o cadastro e o registro de imóveis. Paralelamente aos trabalhos de elaboração do projeto que levou ao

lamente aos trabalhos de elaboração do projeto que levou ao texto final da Lei 10.267/2001, a autora do presente trabalho, defendia, em dezembro de 2000, a sua tese de doutorado na Universidade Federal de Santa Catarina, tendo como tema a aproximação entre cadastro e registro de imóveis. Ela acompanhou, logo em seguida, a elaboração do Decreto 4.449, de 30 de outubro de 2002, como um dos representantes do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil no Grupo de Trabalho constituído pelo INCRA com esta finalidade.

Esta publicação, portanto, surge num momento oportuno, onde todos os profissionais das áreas de cadastro imobiliário e registro de imóveis procuram entender a complexidade das transformações determinadas pela nova legislação. É notável a preocupação da autora em transmitir as informações de forma que as mesmas sejam claras para profissionais de áreas tão distintas da notarial e registral, como engenheiros, arquitetos e técnicos em geral.

Para entender o funcionamento do sistema cadastral brasileiro, o trabalho apresenta um diagnóstico do cadastro urbano e rural no Brasil considerando aspectos técnicos, administrativos, legais e de recursos humanos. Em seguida, apresenta conceitos básicos de direito registral, indispensáveis para o entendimento da necessidade de aproximação entre os sistemas registral e cadastral. Sobre a Lei 10.267/2001, o leitor encontrará um histórico da sua elaboração, e uma análise das mudanças esperadas a partir da sua aplicação, somente efetivada com a sua regulamentação pelo recém-publicado Decreto 4.449/2002.

Longe de se tratar de um estudo detalhado de técnicas do cadastro imobiliário, ou de princípios jurídicos do direito registral, esta obra contribui inegavelmente como uma primeira referência nacional sobre o tema, e certamente será muito útil para quem se interessa pelo cadastro no Brasil.

Recife, dezembro de 2002

Prof. Dr-Ing. *Tarcísio Ferreira Silva*

INTRODUÇÃO

Sistemas cadastrais eficientes são considerados essenciais para o desenvolvimento de países com diferentes níveis sociais e econômicos. Países desenvolvidos tratam de aperfeiçoar sistemas cadastrais tecnicamente eficientes aproveitando as mais modernas tecnologias disponíveis, enquanto os países que não possuem sistemas cadastrais estruturados estudam formas alternativas de resolver seus problemas, adaptando os modelos existentes às características locais.

O tema reforma cadastral tem sido amplamente discutido em reuniões promovidas por organismos internacionais. Essas discussões indicam que a existência de um sistema eficiente de gerenciamento territorial e regularização fundiária consiste num fator importante para o desenvolvimento econômico e social. Assim, indicadores da eficiência de sistemas cadastrais foram determinados como uma ferramenta para orientar os países que pretendam desenvolver projetos de reforma cadastral.

Para que se possa compreender melhor as recomendações internacionais referentes à reforma de sistemas cadastrais, é importante esclarecer o entendimento do conceito de cadastro em países onde esses sistemas são consolidados e naqueles em que ainda são insipientes. Além disso, faz-se necessário conhecer a situação local, a fim de identificar aspectos que devem ser aperfeiçoados em possíveis projetos de reforma.

A responsabilidade pela produção e administração dos dados cadastrais em nosso país encontra-se fragmentada entre o INCRA, em áreas rurais, e as prefeituras, em áreas urbanas. A carência de um conhecimento mais amplo da situação do Cadastro Imobiliário, considerando os seus aspectos técnicos, legais, administrativos e de recursos humanos, dificulta a busca de soluções racionais para os problemas. O entendimento do sistema cadastral brasileiro, portanto, implica o estudo das estruturas técnica, legal e administrativa dos cadastros rural e urbano.

Uma das principais tendências identificadas na análise dos projetos de reforma cadastral desenvolvidos em outros países é a possibilidade de integração entre os sistemas cadastrais e os registrais. Com a informatização das prefeituras e dos serviços registrais, abre-se um leque de novas possibilidades de intercâmbio de informações entre as instituições responsáveis, viabilizando a utilização do cadastro para o aperfeiçoamento da garantia dos direitos de propriedade.

A definição de alternativas para uma reforma cadastral que objetive a implantação de um sistema de coordenação entre Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis tem como pré-requisito o conhecimento de como funciona os dois sistemas. Esse entendimento servirá como subsídio à definição das intervenções a serem realizadas para que se obtenha maior eficiência e também para garantir que o ele atenderá aos objetivos pretendidos. No caso brasileiro, portanto, torna-se necessário o estudo das características do registro imobiliário, além dos cadastros rural e urbano.

O Capítulo 1 deste livro apresenta os conceitos iniciais dos estudos cadastrais, os primeiros registros cadastrais e sua influência sobre o desenvolvimento dos sistemas atuais. Mostra ainda uma síntese de modelos cadastrais teóricos identificados pelos principais autores que se dedicam ao tema.

O Capítulo 2 apresenta justificativas para a realização de projetos e iniciativas visando a reforma de sistemas cadastrais, aponta os elementos influentes na implantação e no funcionamento de projetos de reforma cadastral e exemplifica o desenvolvimento desses projetos em alguns países.

O Capítulo 3 descreve a evolução da ocupação e legislação territorial brasileira, a fim de explicar a atual situação fundiária nacional, baseada no latifúndio.

No Capítulo 4, são esclarecidas as razões da implantação dos modelos encontrados no Brasil. Inicialmente, é apresentada a estrutura agrária atual, seguida da administração e do funcionamento do cadastro de imóveis rurais.

O Capítulo 5 trata do Cadastro Urbano. São examinados os resultados do levantamento das características do cadastro imobiliário urbano de algumas cidades brasileiras.

Não se pode estudar possibilidades de coordenação entre cadastro e registro de imóveis sem um entendimento dos princípios e das características básicas de funcionamento do sistema registral. Assim, o Capítulo 6 apresenta o Registro de Imóveis brasileiro, com o objetivo de proporcionar, principalmente aos profissionais de Cadastro Imobiliário e áreas afins, o conhecimento mínimo indispensável à identificação da necessidade e dos benefícios do intercâmbio de informações entre esse registro com o cadastro imobiliário.

O Capítulo 7 mostra as questões envolvidas na coordenação entre os sistemas cadastral e registral na visão de pesquisadores nacionais e internacionais. Descreve ainda o intercâmbio, no Brasil, entre Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis em áreas urbanas e rurais.

O Capítulo 8 apresenta a Lei n. 10.267/2001, desde a elaboração do anteprojeto que lhe deu origem até sua regulamentação pelo Decreto n. 4.449/2002. Discute-se os pontos abordados pela nova legislação e os que carecem de normatização posterior. O apêndice traz a Lei n. 10.267/2001, o Decreto n. 4.449/2002 e os Atos Normativos subseqüentes publicados pelo INCRA.

CAPÍTULO 1

CADASTROS E SISTEMAS CADASTRAIS

Este capítulo introduz conceitos básicos relativos aos estudos cadastrais. Apresenta ainda a evolução do cadastro através dos tempos e os cadastros pioneiros, que serviram de base para os sistemas atuais.

Sistemas cadastrais dependem de características próprias de cada país, no entanto algumas características comuns tornam possível a esquematização de modelos teóricos, identificados em publicações dos autores mais citados da área cadastral. Como esses modelos representam principalmente países de língua inglesa, é importante exemplificar o tipo de cadastro implantado em outros países da Europa ocidental. Dessa forma, apresenta-se também o cadastro sueco, mais próximo dos cadastros alemão e suíço.

1.1 Conceitos iniciais

Embora o entendimento e o desenvolvimento de cadastros tenham evoluído ao longo do tempo, o cadastro resulta, em cada país, do seu desenvolvimento histórico, de suas leis e de seus costumes.

Assim, torna-se difícil estabelecer uma definição que englobe todas as diferenças encontradas na análise dos sistemas cadastrais.

Antes de apresentar uma definição de cadastro, é importante entender alguns elementos aos quais ele se refere.

1.1.1 Parcela

É a unidade territorial do cadastro. A FIG – Federação Internacional de Geômetras em sua declaração sobre o cadastro, afirma que as parcelas são unidades definidas por limites formais ou informais que delimitam a extensão de terras para uso exclusivo de indivíduos ou grupos específicos de indivíduos (como, por exemplo, famílias, sociedades, grupos comunitários)¹.

Um cadastro, para ser completo, deve conter informações referentes a todas as parcelas territoriais, públicas e privadas, urbanas e rurais.

1.1.2 Sistemas de Informações Territoriais - SIT (Land Information Systems - LIS)

Um *sistema de informações* é definido por McLaughlin (1997) como uma combinação de recursos técnicos e humanos com um conjunto de procedimentos organizacionais, produzindo informações de apoio a exigências de gerenciamento.

Um *Sistema de Informações Territoriais - SIT* -, na literatura internacional, *Land Information System, - LIS* apóia o gerenciamento territorial fornecendo informações sobre a terra, seus recursos e o seu uso.

A operação de um SIT inclui a aquisição e a reunião de dados, seu processamento, seu armazenamento e sua manutenção, além da recuperação, análise e publicidade das informações resultantes. A utilidade de tal sistema depende de sua atualização, precisão, completude e acessibilidade.

1 - Statement on the Cadastre (FIG, 1995).

Segundo Dale e McLaughlin (1990), diferentes tipos de sistemas de informação podem ser estabelecidos, de acordo com a finalidade a que se propõem, e podem ser planejados para fornecer:

- (a) *informações ambientais*: cujo principal objetivo é delimitar zonas ambientais, associadas a um único fenômeno físico, químico ou biótico;
- (b) *informações de infra-estrutura*: focaliza principalmente estruturas de engenharia e utilidades (redes de água, energia, comunicações);
- (c) *informações cadastrais*: diz respeito a informações referentes à realidade física das parcelas territoriais;
- (d) *informações socioeconômicas*: dados estatísticos e censitários, por exemplo.

1.1.3 Definição de cadastro

Durante as duas últimas décadas, percebe-se uma concordância com respeito à definição do termo cadastro. Diversos autores (Williamson, 1983; Dale & McLaughlin, 1990; McLaughlin & Nichols, 1997) concordam com a seguinte definição:

Cadastro é um inventário público de dados metodicamente organizados concernentes a parcelas territoriais, dentro de um certo país ou distrito, baseado no levantamento dos seus limites.

Essa é também a definição recomendada pela FIG em sua Declaração sobre o Cadastro (FIG, 1995).

O cadastro pode ser visto ainda como um SIT, cuja unidade territorial é a parcela.

1.1.4 Cadastro Técnico

Estas são as definições apresentadas pelo dicionário da Enciclopédia Britânica do Brasil: “Cadastro é o registro público do valor, extensão, natureza e confrontações dos bens de raiz de certa região”. E ainda: “série de operações para o estabelecimento deste registro”.

Elas concordam perfeitamente com aquela internacionalmente reconhecida que foi apresentada. No entanto, essas definições são as menos conhecidas no Brasil, onde entende-se geralmente por cadastro: “registro que bancos ou outros estabelecimentos mantêm de seus clientes e prováveis clientes da praça onde operam, com todos os dados e esclarecimentos sobre seus haveres e quantias”...

A denominação Cadastro Técnico, utilizada no Brasil, portanto, é utilizada com o objetivo de diferenciar o cadastro com o significado de registro público de bens de raiz daquele registro de clientes. O termo é utilizado também para designar os cadastros das redes de infra-estruturas de concessionárias de serviços, como água, luz, telefone etc...

1.1.5 Cadastro Imobiliário

Cadastro Imobiliário é aquele que tem por unidade o imóvel. Neste livro, o termo será utilizado com o sentido internacional de Cadastro, definido no item 1.1.1.

1.1.6 Cadastro Multifinalitário

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

As características principais do cadastro multifinalitário são:

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

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

1.2 Origem e evolução do cadastro

As origens do termo cadastro e os primeiros cadastros implementados são assuntos tratados neste item. Destacam-se as características do Cadastro Napoleônico, pela sua importância na concepção dos cadastros atuais.

1.2.1 A origem do termo

O cadastro, como toda atividade humana, é consequência de um passado histórico. Compreendendo-se o passado da atividade cadastral pode-se compreender o presente. A análise do presente, por sua vez, proporciona subsídios para o planejamento do futuro.

Existem algumas opiniões divergentes quanto à origem do termo cadastro. O vocábulo citado mais frequentemente como sendo a origem do termo é *capistratum*, do latim medieval, uma fusão das palavras *capitum* e *registrum*. Alguns autores sustentam que o termo original é *capitationis registrum*, que é o nome que recebia o

registro dos imóveis tributáveis. Esse termo aparece pela primeira vez no *Código Teodosiano de Godofredos*, por volta do ano de 1640.

Eberl (1982), entretanto, apresenta estudo do pesquisador Blondheim que cita um documento veneziano datado de 1185, assim como outras referências nas quais aparece a palavra de origem bizantina, denominada *catastijón*, em grego *katastikhon*, que significa registro, lista. As evidências apontadas pela documentação indicam, assim, que a palavra cadastro provém da palavra bizantina *catastijón*, que se converte em *catasto* na Itália e finalmente em Catastro (espanhol), Kataster (alemão), Cadastre (francês/inglês) ou Cadaster (inglês).

1.2.2 Primeiros registros cadastrais

A partir do momento em que o homem começou a cultivar a terra e a depender de porções da sua superfície para garantir a própria sobrevivência, surgiu uma nova relação entre homem e terra, na qual destacava-se o direito de sua utilização para fins específicos. Esses direitos e privilégios eram também acompanhados por certas obrigações, incluindo o pagamento de impostos baseados na propriedade e no seu uso. Com o crescimento da população e a limitação das terras férteis disponíveis, surgiam pressões relativas aos limites de propriedades.

Eberl (1982) afirma que no deserto da Arábia foi encontrada uma tábua de barro procedente da Caldéia datada de cerca de 4000 a.C. representando a cidade de Dungui. Tal documento mostra as parcelas (retângulos, trapézios e triângulos) com as medidas dos lados e das superfícies expressas em escrita cuneiforme. A tábua traz inscritos os nomes dos supervisores dos levantamentos. Em outras tábuas do ano de 3758 a.C. foram encontradas representações de casas, parcelas e canais de irrigação.

Os primeiros assentamentos agrícolas nos vales dos rios Nilo, Tigre e Eufrates, de cerca de 3000 a.C., são apontados por alguns

autores como sendo os primeiros exemplos de registros públicos oficiais de direitos e privilégios, bem como de obrigações e responsabilidades relacionadas à terra.

A agrimensura egípcia nasceu com a sua agricultura. Como a área agricultável do rio Nilo era inundada anualmente, fazia-se necessário executar todos os anos a relocação dos limites das propriedades. Registros de levantamentos com os nomes dos proprietários e as descrições das propriedades, como dimensões e área, eram gravados nas paredes das tumbas dos grandes proprietários.

Eberl (1982) afirma que, segundo Heródoto, a primeira grande regularização do imposto sobre a propriedade apoiada em levantamentos e na redistribuição da terra ocorreu no Egito, no ano de 1700 a.C. Nessa regularização, a taxa do imposto é fixada em 20% da renda da propriedade. Desse modo o cadastro egípcio, que surgiu com fins jurídicos de garantia da propriedade, tornou-se um cadastro fiscal. Para Bullock (1983), embora oferecesse alguma proteção para os usuários da terra, a principal função do cadastro egípcio era fornecer uma base satisfatória de informações visando à taxação, tendo sido instituído, assim, principalmente para o benefício do Estado.

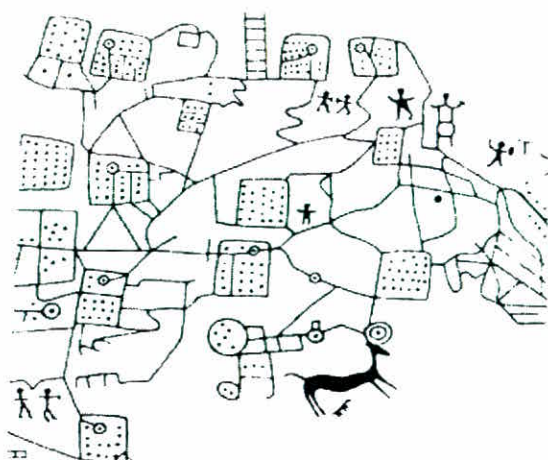
1.2.3 O antigo cadastro romano

A necessidade da existência de registros territoriais bem documentados foi percebida por gregos e romanos. Levantamentos foram realizados com o objetivo de obter informações relativas a direitos sobre a terra e à extensão desses direitos. Além disso, levantamentos fiscais serviam de base para um sistema de taxação uniforme.

Os romanos desenvolveram o conceito do *capistratum*, um registro das unidades de taxação territorial. No século VI a.C., Sêrvio Túlio estabeleceu o primeiro cadastro romano, chamado *tabulae censuales*.

Os registros cadastrais dos romanos baseavam-se na manifestação dos proprietários. Quando o fiscal duvidava de uma declaração, enviava um agrimensor para verificar a veracidade dos dados declarados. As fraudes ao fisco eram castigadas com a expropriação e até com pena de morte. Conforme a jurisprudência romana, a terra de um país conquistado passava a ser propriedade do povo romano, e a fiscalização do território era feita mediante um censo que era a base do direito fiscal.

Figura 1 - Mapa encontrado no norte da Itália, datado de cerca de 1600-140 a.C.



Fonte: Larsson (1996, p. 21).

O mapa representado na Figura 1 foi encontrado no norte da Itália, gravado na superfície de uma rocha plana com instrumentos de bronze. Estima-se que seja de cerca de 1600 a 1400 a.C. Nessa representação, estradas e canais de irrigação são apresentadas como

linhas. Um círculo com um ponto central corresponde a um poço, e porções retangulares de terreno cultivados são representados por retângulos contendo pontos regulares.

1.2.4 O cadastro francês

Apesar de muitos países europeus terem desenvolvido cadastros no final do século XVIII e no início do século XIX, o cadastro francês é reconhecido como o precursor dos cadastros modernos. Todos os cadastros desse período tinham objetivos fiscais.

Williamson (1983) cita a alegação de Hessen, que considera que a razão para o estabelecimento de cadastros fiscais deveu-se aos princípios econômicos do movimento fisiocrata, que considerava a terra como sendo a base de todas as riquezas. Assim, os fundos para a manutenção da sociedade deveriam ser obtidos pela taxação da terra, argumento este que era válido no período pré-industrialização.

Segundo Bullock (1983, p.6), as reformas ocorridas em consequência da Revolução Francesa, com a abolição das instituições feudais, criaram a necessidade urgente de desenvolvimento de um sistema de informações para a cobrança de impostos, baseado num conhecimento mais preciso e detalhado das parcelas individuais e dos seus proprietários.

Em 1793 e 1794, a Assembléia Constituinte da Revolução Francesa decreta a organização do Cadastro Geral da Nação e a avaliação de todos os bens de raiz. Em 23 de novembro de 1798, é publicada uma lei que regulamenta o imposto predial.

Em 1801, o então primeiro cônsul Napoleão estabeleceu uma comissão para estudar a distribuição equitativa do imposto predial. Em 1807, foi publicada a lei intitulada *Instruções Relativas ao Cadastro*, contendo as bases para a execução dele. Em 1807, foi criada uma comissão para desenvolver um projeto de levantamento sistemático, classificação e avaliação de mais de 100 milhões de

parcelas. O projeto foi aprovado, iniciado em 1808 e concluído em 1850. Em 1811, publica-se um compêndio, o *Recueil Méthodique des Lois, Décrets, Réglements, Instructions et Décisions sur le Cadastre de France*, com todas as leis, decretos, regulamentos e instruções relativos a cadastro.

Bullock (1983, p.6) sumariza as principais etapas da compilação do cadastro francês, apresentadas por Dowson & Sheppard em 1956:

- (a) estabelecimento de uma rede local de triangulação;
- (b) elaboração da lista de proprietários, com respectiva taxa de imposto e delineação das parcelas;
- (c) definição da parcela como uma porção da superfície da terra dividida por qualquer limite físico, sujeita ao mesmo uso e encargos e possuída pela mesma pessoa;
- (d) os proprietários foram notificados e encarregados da realização do levantamento de suas propriedades;
- (e) numeração das parcelas de forma única sobre planos compilados nas escalas de 1:1.250 a 1:2.500. Também foram compilados mapas índices nas escalas de 1:5.000 a 1:10.000;
- (f) cálculo das áreas das parcelas;
- (g) compilação de um índice das parcelas mostrando os nomes e endereços dos proprietários, as parcelas que cada um possui, a natureza do cultivo e outros detalhes, como construções;
- (h) publicação dos resultados dos levantamentos. As reclamações foram investigadas e as correções efetuadas, quando necessárias;
- (i) cada parcela foi, então, classificada de acordo com o seu uso, o preço avaliado e a taxa de imposto calculada individualmente;
- (j) compilação de um índice de proprietários por ordem alfabética;

(k) inicialmente, os índices das parcelas e dos proprietários eram atualizados anualmente com base em listas fornecidas pelo Registro de Imóveis.

Segundo Williamson (1983, p.6), uma das contribuições mais importantes do cadastro francês foi o reconhecimento da importância de mapas em grande escala e de um levantamento cadastral sistemático para o estabelecimento de um cadastro moderno. Apesar de esse cadastro ter sido estabelecido com fins fiscais, Napoleão entendia que o trabalho de levantamento poderia ser utilizado para outras finalidades, até como garantia de propriedade. Naquela ocasião, mesmo tendo sido reconhecidos os benefícios de um cadastro multifinalitário, que atenderia a exigências fiscais e legais, não se compreendeu que, de maneira geral, cadastros multifinalitários requerem levantamentos mais precisos do que os necessários para um cadastro fiscal.

1.2.5 Primeiros registros cadastrais em outros países

Um dos mais antigos registros territoriais foi compilado na Inglaterra – o *Domesday Book* – estabelecido em 1066, ordenado por William, O Conquistador. Os registros cobriam toda a Inglaterra e apresentavam os nomes dos proprietários, as áreas, as posses, os usos da terra (aráveis, prados, pastos e florestas), o número de inquilinos e a quantidade e o tipo de criação. Esses registros, no entanto, não eram apoiados em mapas e nunca foram revisados nem atualizados (Larsson, 1996, p.41).

Em parte por causa da dominação da França na Europa, o cadastro francês tornou-se modelo para sistemas semelhantes. Durante o século XIX, a maioria dos países da Europa continental estabeleceu sistemas cadastrais sistemáticos, embora com grande variedade em qualidade e abrangência. O mundo anglo-saxão, no entanto, não desenvolveu o modelo francês.

Eberl (1982) apresenta exemplos de início de atividades cadastrais em diversos países:

- (a) Alemanha: 1801, Baviera.
- (b) Suíça: 1803, Canton de Vaud.
- (c) Finlândia: 1812, baseado num primeiro levantamento realizado em 1730;
- (d) Iugoslávia: 1818, nas províncias de Eslovênia, Ístria e Dalmácia, que pertenciam ao império austro-húngaro;
- (e) Áustria: 1829, Viena;
- (f) Canadá: 1854, Quebec;
- (g) Itália: 1886;
- (h) Paquistão: 1887, na província de Punjab;
- (i) México: 1896, no Distrito Federal;
- (j) Sudão: 1902;
- (k) Tailândia: 1903;
- (l) Filipinas: 1909, município de Pilar, província de Bataan;
- (m) Madagascar: 1940;
- (n) Washington D.C.: 1964, início de um banco de dados imobiliários.

A Alemanha foi o primeiro país a introduzir o registro imobiliário baseado em levantamentos cadastrais, em 1801, no Estado da Baviera. O levantamento do país inteiro foi concluído em 1900.

Outros países seguiram a mesma direção, atualizando as especificações dos seus levantamentos cadastrais para atender às exigências do registro imobiliário. Alguns exemplos: Áustria, em 1900; Suíça em 1912; Dinamarca, em 1926; Suécia, em 1932; Noruega em 1935; e Iugoslávia, em 1930.

1.3 Uma síntese de alguns modelos cadastrais teóricos

Pode-se identificar, em publicações que tratam de cadastros, modelos teóricos que tentam esquematizar alguns sistemas existentes. Nenhum desses modelos, no entanto, pode ser aplicado sem consideráveis modificações em outros países, em virtude dos fatores sociais, econômicos e históricos já mencionados. O conhecimento desses modelos permite, entretanto, o entendimento da função dos principais elementos do sistema e a interconexão entre estes.

Jeyanandan & Williamson (1990) apresentam um sumário dos principais modelos teóricos cadastrais. Servem como base para a elaboração desses modelos os elementos essenciais de um cadastro, processos relevantes, relações entre as partes componentes e o ambiente no qual estes funcionam.

1.3.1 Modelo de Dale

Nesse modelo, que sistematiza o cadastro inglês, os componentes centrais são os levantamentos (métodos, especificação, demarcação) e as descrições dos limites. A parcela legal é reconhecida como a unidade territorial do cadastro.

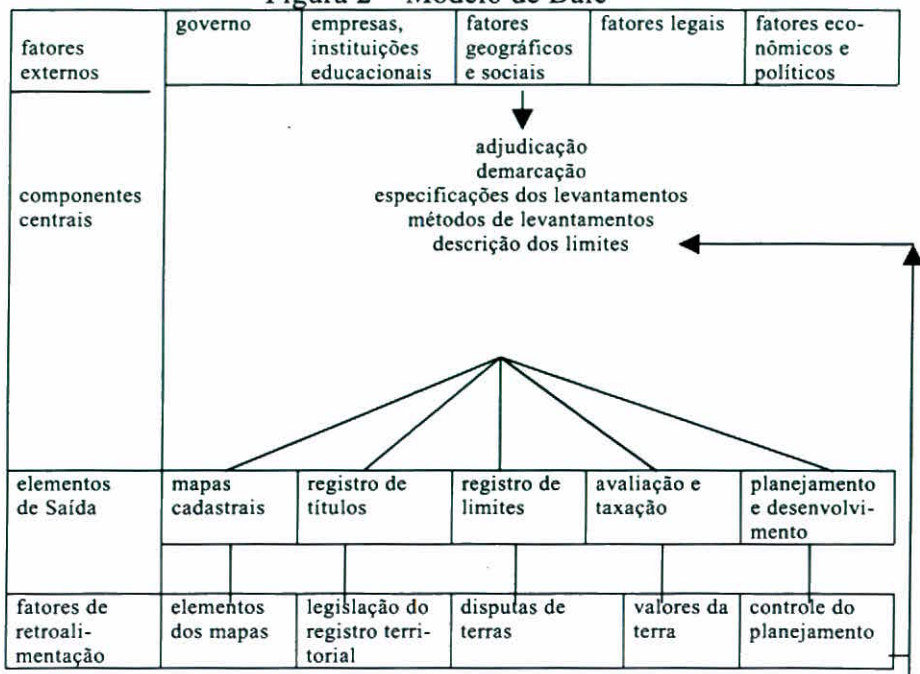
Dale & McLaughlin (1990, p.5) esclarecem o conceito de cadastro no contexto do ambiente imediato – terra, lei e pessoas, e seus interlacionamentos. O levantamento cadastral é visto como fundamental para a percepção teórica do cadastro.

A Figura 2 apresenta, de forma esquemática, o funcionamento do modelo cadastral de Dale. É importante observar que o mapa cadastral é externo ao sistema de levantamento cadastral, sendo a descrição dos limites o mecanismo de ligação responsável pelos produtos gerados pelo sistema. Isso significa que essa descrição pode ser utilizada tanto para a produção de mapas cadastrais como

para o registro de títulos, e até para alimentar subsistemas de avaliação e taxação ou planejamento e desenvolvimento.

Outro aspecto a ser observado é a igualdade de importância dos elementos de saída: mapeamento cadastral, registro de títulos, registro de limites, avaliação e taxação e planejamento e desenvolvimento.

Figura 2 – Modelo de Dale



Fonte: Adaptada de Jeyanandan e Williamson (1990).

Uma característica única desse modelo inglês é a organização do sistema de levantamento cadastral e os métodos de levantamento utilizados na definição de limites para fins de registro. A prática do registro de títulos na Inglaterra é controlada pelo Her Majesty's

Land Registry – *HMLR* (Registro de Terras de Vossa Majestade). O *HMLR* depende da agência de mapeamento topográfico nacional (o Ordnance Survey) para os mapas cujo imóvel é identificado com finalidade de registro; e para levantamentos em que a identidade da parcela é incerta. A existência de uma série de mapas topográficos uniforme, precisa, continuamente revisada e em escala grande (1:1.250 em áreas urbanas), que representam claramente os limites físicos de todas as parcelas (cercas, muros), possibilita a definição dos limites por sua evidência física.

Esse modelo é importante principalmente pela sua influência sobre os modelos desenvolvidos nas colônias inglesas.

1.3.2 Modelo de McLaughlin

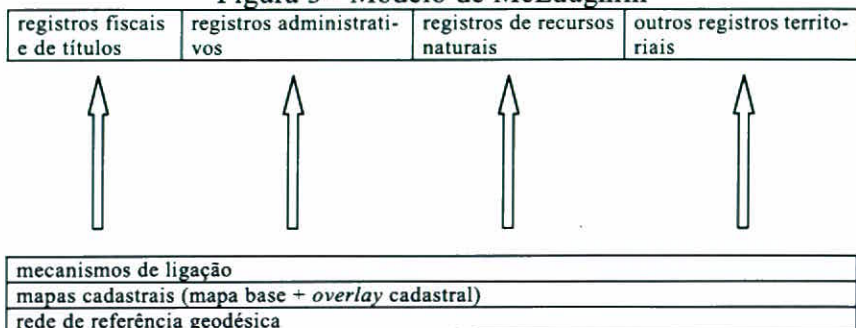
De acordo com Jeyanandan & Williamson (1990), o modelo de McLaughlin corresponde ao contexto norte-americano de cadastro multifinalitário.

O modelo de McLaughlin representa, segundo Williamson (1983, p.12), uma situação teórica e ideal, somente possível naqueles países com uma reforma que partisse dos elementos básicos do sistema.

Uma síntese do modelo de McLaughlin está esquematizada na Figura 3. Observa-se que os principais subsistemas, componentes básicos do cadastro multifinalitário, são o mapa cadastral (composto pelo mapa base mais *overlay* cadastral contendo informações sobre a parcela), os registros fiscais e de títulos, os registros administrativos e os registros de recursos naturais. Essa visão de cadastro contempla, assim, com igual ênfase, registros fiscais e legais, registros administrativos, registros de recursos naturais e outros registros relativos à parcela. Esse conceito contraria a visão européia do cadastro, cuja principal função é a garantia da propriedade, obtida mediante dados legais contidos no cadastro.

Williamson (1983, p.15) identifica, ainda, como uma das principais características desse modelo, a ênfase sobre um sistema de parcelas cadastrais baseado numa rede de referência geodésica, principal componente do sistema, e sua inte-relação com os diversos registros identificados.

Figura 3 - Modelo de McLaughlin



Fonte: Adaptada de Jeyanandan e Williamson (1990).

1.3.3 Modelo de Williamson

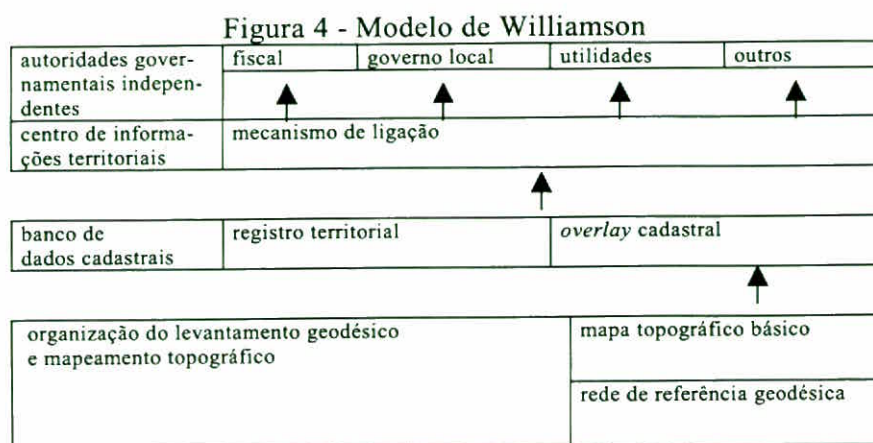
Jenayandan & Williamson (1990) afirmam que o modelo de sistema cadastral para o gerenciamento de informações territoriais sugerido por Williamson é constituído de dois componentes principais: o banco de dados cadastrais, contendo informações gráficas e descritivas das parcelas legais, e um centro de informações territoriais, cuja função é gerenciar os dados dentro do sistema inteiro.

O modelo enfatiza a importância fundamental dos mapas cadastrais e do registro territorial na manutenção de Sistemas de Informações Territoriais baseados em Parcelas (SIT baseado em parcelas, ou seja, Cadastros). Esse modelo corresponde aos sistemas adotados na Austrália, onde cada Estado define as normas referen-

tes ao cadastro, que muitas vezes engloba também as funções de registro imobiliário.

Apesar de mais próximos do sistema europeu, os atuais sistemas cadastrais australianos são baseados nos sistemas de registro de cada Estado, cujos principais componentes são o levantamento cadastral e o registro imobiliário.

Na avaliação do próprio Williamson (1983), todos os componentes principais dos sistemas cadastrais australianos – registro territorial, levantamento cadastral, mapeamento em grande escala e avaliação – têm se desenvolvido independentemente, o que provoca um dos problemas fundamentais dos sistemas cadastrais australianos, que é a sua fragmentação. A Figura 4 ilustra de forma esquemática o modelo de Williamson.



Fonte: Adaptada de Jeyanandan e Williamson (1990).

1.3.4 Análise das características dos modelos

Na análise de Jeyanandan & Williamson (1990), os modelos apresentados concordam sobre os componentes principais de um sistema cadastral, embora sua estrutura e forma reflitam diferentes modalidades de representação. Fica claro também que cada um é influenciado por seu ambiente particular: social, econômico e tecnológico. As necessidades e funções são também determinadas pelos níveis individuais de desenvolvimento atual dos elementos componentes e demandas do sistema. De maneira geral, todos concordam nos seguintes aspectos:

- (a) a importância crítica dos mapas cadastrais e o seu uso como elemento de entrada para as atividades dos subsistemas;
- (b) a unidade territorial básica é a parcela legal em ambientes onde o sistema registral está no setor governamental e os registros são públicos;
- (c) levantamento cadastral, registro territorial, avaliação e taxaço e planejamento e desenvolvimento são vistos como os subsistemas principais de um sistema cadastral mais amplo;
- (d) a integração entre as necessidades de dados e a administração dos subsistemas é também implícita em todos os modelos.

As diferenças entre as concepções de cadastro apresentadas são, do ponto de vista teórico, basicamente estruturais, podendo-se destacar a ênfase sobre o elemento central do sistema, que pode ser apenas o levantamento cadastral, caso do sistema inglês de Dale, ou o cadastro mais o registro, característica do sistema australiano de Williamson.

O sistema norte-americano, elaborado por McLaughlin, representa o cadastro multifinalitário. Em países europeus com reconhecida tradição em cadastro, porém, o caráter multifinalitário do cadastro só passou a ser explorado após a consolidação de um cadastro imobiliário eficiente, que serve de base para as informações

específicas dos diversos usuários. A dificuldade da implementação desse cadastro nos Estados Unidos, por exemplo, reside na deficiência dos elementos básicos de um sistema cadastral, daí a crítica de Williamson, que considera o modelo teórico e idealista.

Todos os autores citados são oriundos de países de língua inglesa, com uma visão que difere do cadastro clássico existente nos países da Europa ocidental, baseados no cadastro napoleônico. Dessa forma, é importante complementar essa visão de sistemas cadastrais apresentando ao menos um exemplo dos sistemas cadastrais encontrados nesses países. Com esse intuito, será descrito a seguir, a título de ilustração, o sistema cadastral sueco.

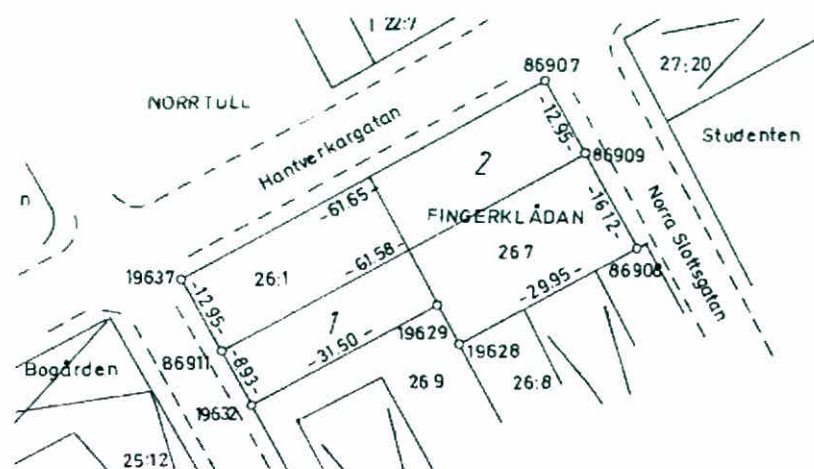
1.3.5 O cadastro na Suécia

De acordo com Ericsson (1995), toda a Suécia está dividida em aproximadamente 4 milhões de unidades de bens de raiz da coroa, encontrando-se todas estas unidades inscritas no registro de propriedades (*property register*) e no registro territorial (*land register*).

Em áreas rurais, os mapas são confeccionados geralmente nas escalas de 1:1.000 a 1:4.000, com uma combinação de levantamentos terrestres e fotointerpretação. Um mapa índice, baseado sobre ortofotos, é obtido com base no mapa de uso de solo e mantido em originais na escala de 1:10.000 nos departamentos regionais.

Em áreas urbanas, os mapas originais estão nas escalas de 1:400 a 1:1.000. O mapa índice é obtido com base nos mapas municipais do sistema de referência nacional ou local, e apresentado nas escalas de 1:1.000 ou 1:2.000. A Figura 5 exemplifica um mapa cadastral em área urbana.

**Figura 5 – Trecho de um mapa cadastral sueco em área urbana
(escala original: 1/500)**



Fonte: National Atlas of Sweden, 1990, p.87.

Na Suécia, todos os documentos, mapas e marcos cadastrais produzidos no processo de formação da propriedade constituem a base legal para a divisão territorial em bens de raiz, e a legislação é a mesma, tanto para áreas urbanas como para rurais. O registro territorial é administrado em âmbito municipal e supervisionado pelo *National Land Survey*, responsável pelo mapeamento nacional. Contém os registros das áreas das propriedades e suas designações, além de outras informações como infra-estrutura, uso do solo, as coordenadas do centróide de cada parcela e o seu endereço. O registro dos direitos legais sobre cada parcela é feito em agências de registros imobiliários, que fazem parte de tribunais inferiores, subordinados administrativamente à *National Court Administration*.

Larsson (1996, p.136) descreve a automação do sistema sueco. Segundo o autor, o sistema consiste em um banco de dados central composto por diferentes bases contendo:

- (a) identificadores primários, como designações imobiliárias, endereços e nomes de quadras;
- (b) dados relativos a propriedades, como registros territoriais e cadastrais e coordenadas;
- (c) mapas físicos e regulamentações de uso do solo;
- (d) e outras bases com informações diversas.

Os dados básicos de entrada são de dois tipos: um referente a unidades cadastrais e outro relativo a títulos e direitos de propriedade, ambos garantidos pelo governo.

O sistema funciona de forma *on-line*, ou seja, permite o diálogo direto entre usuário e computador. Cada organização de levantamento e agência de registro é equipada com um terminal de comunicação. Quando há uma solicitação de alteração no registro, como no caso de uma transferência de propriedade, o responsável pelo registro consulta o terminal e verifica os dados cadastrais atuais da parcela em questão. O registrador realiza a alteração e envia a informação para o banco de dados, que emite o documento oficial relativo à operação, após checagem das informações transmitidas. A informação é enviada, então, aos demais bancos de dados relacionados.

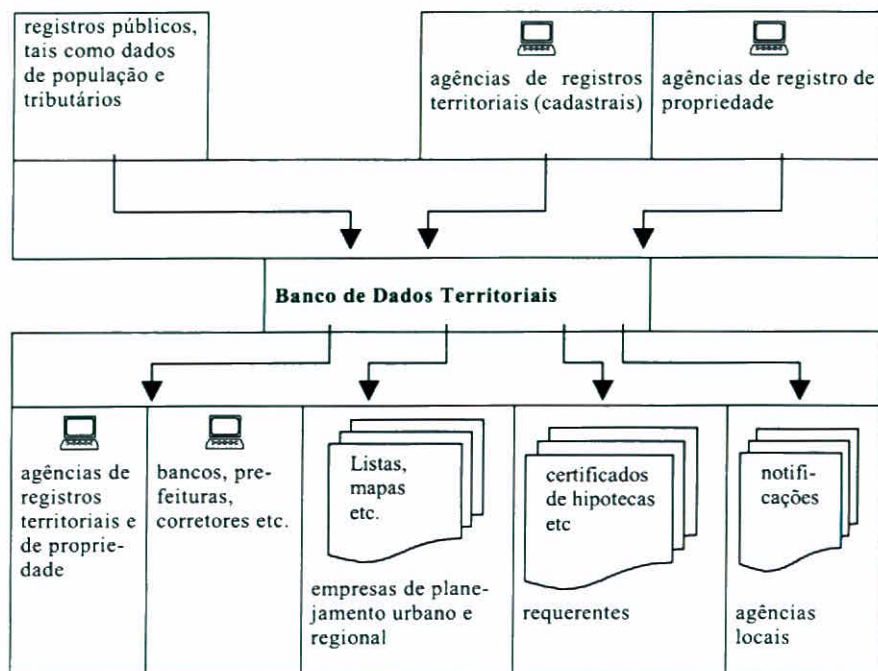
Ainda segundo Larsson (1996, p.136), o banco de dados territoriais está integrado com outros importantes registros nacionais, como registros de mapas de uso do solo, população etc., tendo como chave de identificação o número da parcela ou o endereço. Como o banco de dados contém as coordenadas do centróide de cada unidade cadastral, todas as informações sobre pessoas, edificações, empresas, bens de raiz, preços de venda e compra, projetos de desenvolvimento, impostos etc. podem ser posicionados e mapeados automaticamente.

Apenas as agências do registro de propriedade e do registro territorial têm permissão para atualizar o conteúdo dos registros, e essas alterações são permitidas apenas para os dados referentes à

sua jurisdição. Cada terminal tem acesso a todas as partes do sistema (Larsson,1996, p.162).

A Figura 6 ilustra o funcionamento do sistema de informações territoriais sueco. É importante observar que a alimentação do sistema é realizada pelo cadastro e pelo registro imobiliário, que são complementares e independentes, a exemplo do que ocorre na Alemanha e na Suíça.

Figura 6 – O banco de dados territoriais da Suécia



Fonte: Adaptada de Larsson (1996, p.162).

CAPÍTULO 2

REFORMA CADASTRAL

O tema reforma cadastral tem sido amplamente discutido em reuniões promovidas por organismos internacionais. As discussões indicam que um sistema eficiente de gerenciamento territorial e regularização fundiária consiste num importante caminho para o desenvolvimento econômico e social.

Neste capítulo são apresentadas as principais justificativas para a realização de projetos de reforma cadastral e as tendências do cadastro imobiliário explicitadas no documento “Cadastro 2014 – A Vision for a Future Cadastral System”, elaborado pela Comissão 7 da FIG – Federação Internacional dos Geômetras. Discute-se, ainda, os elementos influentes na implantação de projetos de reforma cadastral e apresenta-se exemplos de desenvolvimentos em alguns países.

2.1 Justificativas para a implementação de projetos de reforma cadastral

As principais justificativas para implementar reformas cadastrais, de acordo com a Declaração de Bogor (Williamson & Fourie, 1998)² podem ser verificadas em países de condições culturais e socioeconômicas bastante diversas, podendo-se destacar:

- (a) apoiar o desenvolvimento de um mercado imobiliário eficiente;
- (b) aperfeiçoar a proteção de direitos territoriais;
- (c) apoiar o gerenciamento territorial e o desenvolvimento econômico;
- (d) promover a automatização de sistemas cadastrais;
- (e) promover a simplificação de processos cadastrais.

Uma interpretação dessas justificativas para reforma cadastral, aplicada ao caso brasileiro, seria o desenvolvimento de projetos visando à organização e ao aperfeiçoamento do cadastro técnico. A modernização do Registro de Imóveis, mediante a integração com um cadastro eficiente, tornaria possível o aperfeiçoamento da proteção aos direitos de propriedade, reconhecida como uma das principais características pretendidas para um sistema cadastral.

Como orientação aos países que necessitam aperfeiçoar os seus sistemas, a Declaração de Bogor apresenta a visão dos especialistas sobre o cadastro do futuro. As questões-chave identificadas no encontro incluíam a necessidade de:

2 - Em 1996, houve um Encontro Inte-regional de Especialistas em Cadastro da FIG/ONU, em Bogor, na Indonésia, cujo objetivo foi "elaborar um documento estabelecendo as características desejáveis e opções para sistemas cadastrais de países em desenvolvimento". O documento resultante desse encontro é conhecido como a "Declaração de Bogor".

- (a) *Agilidade e atualização dos registros cadastrais*: pela utilização de novas tecnologias e pelo aperfeiçoamento dos processos administrativos envolvidos;
- (b) *Integração entre sistemas cadastrais e registrais*: necessária para a completude e o aperfeiçoamento dos dois sistemas. Esta possibilidade é atualmente viável do ponto de vista técnico, com a informatização dos dois sistemas;
- (c) *Identificação clara dos direitos, restrições e obrigações relativos ao imóvel*: no caso brasileiro, esta informação seria disponibilizada ao cadastro pelo registro imobiliário, que tem a função legal de garantir o direito da propriedade registrada;
- (d) *Acesso à informação territorial*: a publicidade deve ser garantida ao usuário, razão primeira da existência do sistema. O sistema cadastral nem sempre proporciona ao usuário um acesso fácil à informação pretendida;
- (e) *Sistemas cadastrais não são um fim em si mesmos*: Williamson (1997) esclarece esta afirmativa salientando que sistemas cadastrais eficientes apóiam mercados imobiliários efetivos, aumentam a produtividade da agricultura, facilitam o desenvolvimento sustentável, o gerenciamento ambiental, a estabilidade política e a justiça social.

Para atender a esses objetivos, o documento elaborado no encontro de Bogor aponta características do cadastro do futuro, resumidas por Williamson (1997) como:

- (a) ser simples e eficaz;
- (b) ser adaptável às taxas e aos padrões de mudança populacional;
- (c) garantir que o cadastro inclua todas as terras, públicas e privadas;
- (d) garantir que o cadastro seja parte de uma infra-estrutura de dados espaciais.

2.2 Tendências do Cadastro Imobiliário - O Cadastro 2014

Em 1994, no XX Congresso da FIG, ocorrido na Austrália, foi criado o Grupo de Trabalho 7.1, com o objetivo de estudar projetos de reforma cadastral. Dois elementos foram considerados em detalhe: a crescente automação dos processos cadastrais e a importância do cadastro como parte de um sistema de informações territoriais mais amplo. Tomando por base a análise das tendências verificadas, o grupo produziu um documento que relata a visão do cadastro para os vinte anos futuros, que chamaram de “Cadastro 2014”. Esse documento, “Cadastre 2014 – a vision for a future cadastral system” (Kaufmann & Steudler, 1998), apresenta as mudanças que devem ocorrer, os meios pelos quais serão atingidas e a tecnologia a ser utilizada com esse objetivo.

No estudo dos sistemas cadastrais existentes, destaca-se a identificação dos pontos considerados fortes e fracos dos sistemas, segundo avaliação feita pelos próprios profissionais de cadastro dos diversos países pesquisados. Dos cerca de 70 questionários enviados, foram obtidas respostas de 31, entre eles 7 estados australianos.

Pontos fortes e pontos fracos de sistemas cadastrais (por ordem de importância*)

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
segurança legal dos dados	automação limitada
serviço ágil para os usuários	ligação entre os sistemas cadastral e registral insuficiente ou inadequada
cobertura completa do território	consistência no plano nacional deveria ser maior
sistema amplo e confiável	controle administrativo sobre questões territoriais em organizações diferentes
sistema automatizado, dados digitais	poucos recursos para financiamento do sistema
o sistema serve para outras finalidades	base legal insuficiente
integração de diferentes sistemas	baixa precisão dos mapas
registro imobiliário e cadastro em uma só organização	atualização lenta/serviço ao usuário lento
mapeamento básico adequado	sistema caro/duplicação de dados/ fraca definição da parcela
atende às necessidades locais/ envolvimento do setor privado.	sistema não suficientemente eficiente/ baixo grau de cobertura/estrutura rígida/baixo grau de integração com outras aplicações

Fonte: Adaptado de Kaufmann & Steudler (1998).

Países do mundo inteiro estão reformando os seus sistemas cadastrais, seja para o seu aperfeiçoamento, seja para a sua sofisticação.

Diferenças consideráveis são observadas entre a reforma cadastral em países desenvolvidos e em países em desenvolvimento. Nos países desenvolvidos, a reforma dirige-se principalmente à utilização de avanços tecnológicos. Os principais procedimentos adotados são a automação da operação do cadastro e o desenvolvimento de sistemas de informações territoriais e geográficas. Uma atividade importante é o desenvolvimento de mapas cadastrais

* O ordem refere-se ao número de questionários nos quais aparece cada item.

digitais. Deve-se ter em mente, no entanto, que esses mapas são construídos com base em sistemas cadastrais completos e eficientes, muitas vezes consolidados em centenas de anos. Esses desenvolvimentos tecnológicos pressupõem a existência de uma base técnica, institucional, legal, educacional e econômica para apoiar essas iniciativas.

Motivos das reformas cadastrais

MOTIVOS DAS REFORMAS CADASTRAIS			
Motivo da reforma	Número de países de acordo com a resposta		
	muito importante	importante	não importante
Melhorar o serviço ao usuário	27	1	-
Aperfeiçoar a qualidade dos dados (precisão)	18	10	-
Transição para o cadastro multifinalitário	16	9	2
Aperfeiçoar aspectos econômicos do cadastro	14	11	1
Buscar mais envolvimento do setor privado	-	-	11

Fonte: Adaptado de Kaufmann & Steudler (1998)

Van der Molen (1998) afirma que alguns processos têm sido observados em tantos países que podem ser apontados como tendências do cadastro imobiliário:

- (a) o *relacionamento entre cadastro e registro imobiliário* – observa-se a conscientização de que decisões sobre sistemas de registro e cadastro devem considerar os contextos sociais, culturais e políticos locais;
- (b) a *desburocratização do acesso à informação territorial* – países como Austrália, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Holanda, Suécia têm desenvolvido projetos, visando facilitar o

acesso dos cidadãos à informação territorial, disponibilizando o acesso por meios eletrônicos;

(c) *o impacto do compartilhamento de dados sobre a disponibilidade e acessibilidade da informação territorial* – os Sistemas de Informações Geográficas são ferramentas que permitem a implantação de sistemas de compartilhamento de dados, especialmente em âmbito local. O compartilhamento e a reutilização dos dados podem ajudar a evitar a duplicação da captura e do processamento dos dados, reduzindo custos e melhorando a confiabilidade. Países como a Finlândia, Coréia, Holanda, Noruega têm utilizado esses recursos para facilitar o fluxo de dados entre departamentos governamentais;

(d) *o impacto da Internet sobre a disseminação da informação territorial* – a utilização de disponibilização de dados através de intranets foi iniciada em alguns países (como a Suécia). A disponibilidade desses dados (venda) para o público através da Internet encontra-se ainda em fase de pesquisa (na Inglaterra, países nórdicos, Holanda), em virtude de alguns problemas ainda não resolvidos (como a segurança dos dados).

As tendências das reformas cadastrais identificadas pela FIG foram classificadas sob os pontos de vista técnico, legal e organizacional. O quadro a seguir apresenta um resumo das conclusões do estudo promovido pela organização.

TENDÊNCIAS DAS REFORMAS CADASTRAIS	
Técnicas	♦ automatização do sistema, escaneamento, digitalização ♦ ligação em rede de sistemas diferentes ♦ implantação de bases de dados ♦ utilização de GPS/DGPS ♦ padrões de intercâmbio de dados
Legais	♦ implantação de cadastros multifinalitários ♦ nova legislação ♦ novo modelo de financiamento ♦ aspectos de privacidade ♦ aperfeiçoamento de sistemas de registro imobiliário ♦ mudança da estrutura de cobrança de taxas
Organizacionais	♦ integração da organização da administração territorial ♦ maior envolvimento do setor privado ♦ redução de pessoal ♦ melhor ou completa recuperação de custos; ♦ ligação com dados ambientais e monitoramento de recursos ♦ descentralização do sistema ♦ melhor apoio à tomada de decisões ♦ aperfeiçoamento de recursos humanos

Fonte: Adaptado de Kaufmann (1998).

2.3 Elementos influentes na implantação e no funcionamento de projetos de reforma cadastral

A proposta de reforma de um sistema cadastral não é possível sem a consideração de diferentes fatores que influem sobre o funcionamento dele. Assim, a condição inicial para o processo de reforma é o conhecimento e a análise do sistema existente no país.

Os elementos do sistema cadastral devem ser perfeitamente compreendidos, pois é sobre eles que vão agir as modificações propostas pelos projetos de reforma. Smith (1990) apresenta alguns desses elementos: aspectos institucionais e legais; levantamento cadastral e registro imobiliário; tecnologia da informação; marcos cadastrais; controle do levantamento; coordenação cadastral; coor-

denadas; banco de dados cadastrais digitais, novas tecnologias. Já Grant (1992) aponta como elementos importantes na análise dos sistemas cadastrais os fatores políticos, a necessidade de liderança para conduzir o processo de reforma e a complexidade do conceito cadastral.

Smith (1990) resume a questão relativa aos elementos influentes sobre a reforma de sistemas cadastrais afirmando que o sucesso dos projetos de reforma cadastral depende da consideração de alguns itens primordiais como:

- (a) implementar as mudanças mediante consulta e envolvimento dos profissionais de levantamento;
- (b) introduzir as mudanças gradualmente, a fim de garantir que elas sejam acompanhadas por esses profissionais;
- (c) assegurar que a mudança seja apoiada por programas de treinamento, educação e informação;
- (d) garantir que os novos procedimentos sejam simples, práticos e eficientes;
- (e) enfocar questões comportamentais, institucionais e políticas, além das técnicas e metodológicas;
- (f) promover acordos cooperativos entre agências governamentais e empresas privadas selecionadas para apoiar na avaliação e no desenvolvimento de novos métodos de levantamento.

Alguns dos elementos citados serão a seguir analisados, apresentando-se também as principais dificuldades em termos de modificação desses elementos.

2.3.1 Aspectos institucionais

A fragmentação da responsabilidade pelo cadastro entre várias instituições e profissionais é uma barreira significativa para a reforma de um sistema cadastral. Uma estrutura institucional fragmentada e a ausência de coordenação entre os procedimentos envolvidos na atividade cadastral resultam inevitavelmente em problemas para o sistema, tornando difícil a introdução de reformas expressivas.

A reforma organizacional e estrutural do cadastro tem o potencial de aperfeiçoar a função do levantamento cadastral entre instituições, bem como entre o governo e o setor privado. Também representa uma oportunidade para promover uma integração mais próxima do sistema de registro e o aperfeiçoamento de aspectos de levantamento do cadastro.

A administração do cadastro no Brasil representa um exemplo claro de fragmentação. O sistema cadastral brasileiro é fortemente dissociado, com relação aos diversos organismos responsáveis pela sua execução. Os cadastros físicos são denominados Cadastro Rural, de responsabilidade federal, e Cadastro Imobiliário (ou Cadastro Técnico Urbano), sob a responsabilidade dos municípios. A competência legal para a atribuição de direito de propriedade, por sua vez, está a cargo dos registros imobiliários.

É raro um país que disponha de sistemas de cadastro e registro perfeitos e esteja preocupado apenas com a sua manutenção. A fim de efetivamente desenvolver sistemas cadastrais e proporcionar os fatos relevantes para uma tomada de decisão séria, torna-se quase sempre necessária a reestruturação de certas instituições, com o reagrupamento de experiências e facilidades, construindo-se, desde que a oportunidade permita, um sistema cadastral integrado sólido. Caso contrário, é possível que a reforma resulte em aumento de custos, gerenciamento ineficiente e, por consequência, desperdício de recursos.

Relações interinstitucionais efetivas, porém, não acontecerão sem pressão política sobre os decisores do serviço público.

2.3.2 Aspectos legais

Atos, regulamentos e precedentes legais constituem-se em aspectos-chave da administração cadastral. Eles proporcionam uma estrutura para o controle do direito de propriedade territorial. Constituem-se também em barreiras significativas nos processos de reforma cadastral, uma vez que modificar leis e regulamentos é uma tarefa difícil que consome um tempo significativo.

Se, por um lado, a insuficiência de leis que regulem as tarefas cadastrais dificulta o processo, por outro, um sistema cadastral excessivamente controlado é incapaz de se adaptar às mudanças tecnológicas e sociais. Todo sistema que envolve controle legislativo exige o equilíbrio entre esse controle e a obtenção de um sistema que seja dinâmico e eficiente.

A criação de um sistema de administração territorial que satisfaça às exigências de uma economia de mercado é uma tarefa complexa e difícil. A criação da legislação pertinente e das organizações adequadas, assim como dos recursos financeiros e infraestrutura técnica estão todos estreitamente inter-relacionados. A experiência indica que as questões relativas à legislação, organização e provisão de fundos são de resolução mais difícil do que as questões técnicas (Díaz, 1996).

O cadastro no Brasil carece de legislação e de normas técnicas que venham a homogeneizar os procedimentos adotados nas diferentes instituições. A ausência de legislações específicas provoca diversidade de padrões e de qualidade das informações cadastrais.

2.3.3 Integração entre registro territorial e levantamento cadastral

O controle administrativo em separado das funções do registro imobiliário e do levantamento cadastral tem sido uma das maiores barreiras nos processos de reforma cadastral. É muito importante considerar, no entanto, que decisões sobre sistemas de registro e cadastro devem considerar os contextos sociais, culturais e políticos locais.

A falta de intercâmbio de informações entre os sistemas faz com que as informações cadastrais não reflitam a realidade no tocante ao domínio territorial, prejudicando as possibilidades de aproveitamento mais racional dos dados, considerando o seu aspecto multifinalitário. Os dados cadastrais, tradicionalmente implementados para apoiar a cobrança de impostos, privilegiam a identificação do usuário do imóvel, informação essa que muitas vezes não corresponde ao titular do direito sobre o mesmo. A falta de comunicação entre os dados físicos do sistema cadastral, muitas vezes insuficientes, e os dados legais do sistema registral dificulta a identificação desse tipo de problema.

A utilização pelo registro imobiliário das informações advindas do cadastro, por sua vez, possibilita o aperfeiçoamento da descrição do imóvel, proporcionando a garantia dos limites da propriedade, além de evitar a superposição de áreas. O cadastro, para ser útil ao registro imobiliário, deve responder às questões *onde* (localização da propriedade) e *quanto* (tamanho, valor). Para tanto, o cadastro deve necessariamente estar baseado em um sistema de referência geodésico único.

2.3.4 Aspectos políticos

É responsabilidade de técnicos e administradores com experiência em cadastro o esclarecimento dos políticos sobre a impor-

tância da implantação e do aperfeiçoamento dos sistemas cadastrais. Esse processo de convencimento deve ser conduzido de maneira apropriada e lógica e apresentado numa oportunidade favorável, a fim de facilitar a compreensão de um assunto tão complexo. A utilização de termos técnicos incompreensíveis dificulta a comunicação e o processo de convencimento.

Outro fator que dificulta o convencimento dos políticos é a questão do tempo necessário para a obtenção dos resultados de uma reforma cadastral. Poucos políticos aceitam iniciar um trabalho que apenas trará frutos quando o seu mandato estiver terminado. Por esse motivo, acredita-se que uma reforma progressiva, implantada através de etapas com resultados claros, seja mais facilmente aceita pelos políticos, que buscarão o financiamento do projeto. O problema desse tipo de solução é o perigo da falta de continuidade, causada pela dificuldade de renovar todo o processo de convencimento a cada novo mandato político. Esse risco é inevitável, pelo menos enquanto não surgirem os frutos de um trabalho mais amplo de educação cadastral da população em geral.

O conceito cadastral é uma agregação abstrata de idéias. É um processo relativamente novo de descrição e negociação de interesses imobiliários. As dificuldades de atualização, disponibilização e segurança dos dados cadastrais são importantes. No entanto, é também um conceito que, como o entendimento político, pode ser administrado se explicado logicamente e limitando-se à relevância específica para o ouvinte.

2.3.5 Liderança e visão para a reforma

Grant (1992) observa que a fraqueza, ou força, da maioria das administrações estaduais ou nacionais é função das pessoas que nela trabalham. Afirma que a cultura das pessoas varia de um lugar para outro, mas a cultura de muitos funcionários antigos (ou de cargo superior) é a mesma, onde quer que eles estejam localizados.

Há um forte senso de sobrevivência e uma ambição para comandar grandes recursos, o que não é errado em si mesmo. O problema ocorre quando o sentido social e nacional da função é sobrepujado pela ambição pessoal.

A pessoa que pode gerenciar a mudança das forças políticas, estruturais e econômicas com impacto sobre si mesma ou seu ambiente, deve ter as qualidades de um líder. Esse líder é o elemento mais importante para garantir o sucesso de qualquer sistema, incluindo o sistema de informações cadastrais. As qualidades desse líder, no entanto, não podem ser específicas nem restritas a uma área de discussão, uma vez que os processos nos quais ele está engajado são de natureza dinâmica e múltipla, e as qualidades exigidas variam de acordo com as demandas da situação. Algumas características, no entanto, são evidentes na constituição dos líderes: nível de escolaridade compatível com a função desempenhada, habilidade para exercer responsabilidades, atividade e participação social.

Para Dale & McLaughlin (1990), o fator mais importante, que pode determinar o sucesso ou o fracasso de uma reforma cadastral é a qualidade dos seus administradores e a sua experiência em gerenciamento. O gerenciamento refere-se a organização e métodos, como política e planejamento territorial, monitoramento, modelagem e motivação. A coordenação das atividades exige ouvir, analisar, tomar decisões e comunicar-se. Assim, o profissional deve entender ainda de *marketing*, de modo que seja capaz de persuadir os decisores políticos e financeiros da necessidade de investir na implantação e atualização dos sistemas cadastrais, aproveitando os novos métodos e tecnologias disponíveis. A formação de profissionais para a coordenação de sistemas cadastrais valoriza a tecnologia, em detrimento dos problemas econômicos e humanos que fazem parte da implementação dos sistemas.

2.3.6 Dispersão e insuficiência de recursos humanos

Verifica-se em muitos países a escassez de recursos humanos qualificados para o desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas cadastrais. O efetivo gerenciamento de recursos por meio do desenvolvimento e da integração de conjunto de dados num tempo razoável não é possível nessas condições.

O setor público, que tem sido historicamente a principal fonte de treinamento, está perdendo os seus funcionários qualificados numa velocidade inaceitável. Enquanto um programa de treinamento específico não ocorre, o meio mais satisfatório de resolver o problema da falta de funcionários qualificados é concentrar os recursos intelectuais, o que garante a economia e os benefícios derivados da exploração de tal massa crítica.

A disposição histórica das instituições cadastrais exigiam pouca qualificação. Atualmente, como os atributos do cadastro possuem mais recursos, voltados a novos níveis de informação, novas demandas estão sendo dirigidas às instituições cadastrais. Essas demandas exigirão novos métodos de treinamento. Organizações educacionais podem desenvolver rapidamente cursos de capacitação dirigidos especificamente aos profissionais que lidam com a rotina do cadastro. Medidas devem ser tomadas para evitar duplicação de pesquisa, desenvolvimento de sistemas e aplicação de recursos humanos.

O Brasil dispõe atualmente de dois cursos distintos de graduação na área geodésica: Engenharia de Agrimensura e Engenharia Cartográfica. Dentre as universidades que oferecem o curso de Engenharia Cartográfica, quatro possuem mestrado e duas, doutorado. Além desses, a pós-graduação em Engenharia Civil da UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina – possui áreas de concentração em Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial (mestrado e doutorado) e a USP – Universidade de São Paulo – oferece a pós-graduação em Geoprocessamento.

No nível médio, as escolas técnicas dispõem dos cursos de Técnico em Agrimensura. Essas escolas são, no entanto, insuficientes para atender à demanda dos serviços cadastrais no País, o que concorre para a execução desses serviços por profissionais de áreas afins, sem qualificação adequada para trabalhar com cartografia.

2.4 Exemplos de reforma cadastral em alguns países

Apesar do que foi dito anteriormente sobre a necessidade de estudo do sistema cadastral que se deseja reformar, é importante conhecer experiências de reforma cadastral realizadas em outros países e os resultados obtidos com a aplicação delas. Assim, pode-se testar processos já utilizados ou simplesmente analisar a possibilidade de implementação desses processos, ou parte deles, no país em questão. Com esse objetivo, foram escolhidos como exemplos projetos de reforma cadastral implantados na Argentina, na Malásia e no Vietnã, que representam experiências diversificadas de procedimentos e objetivos em processos de reforma.

2.4.1 Reforma cadastral na Argentina

A experiência da implementação de projetos de desenvolvimento cadastral em várias províncias argentinas, realizados com financiamento do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – foi apresentada por Georgiadou *et al* (1997). O grupo de trabalho responsável pela implantação do projeto era constituído por especialistas do Canadá, da Holanda e por profissionais argentinos. A execução dos projetos era de responsabilidade das diretorias de cadastro de cada província.

Segundo Georgiadou *et al* (1997), as Diretorias de Cadastro são quem mantém a base provincial de impostos sobre a proprieda-

de na Argentina. A legislação referente às atribuições e ao funcionamento dessas diretorias é de responsabilidade da província. A diretoria mantém a ligação entre propriedade e proprietário (quem paga o imposto) com as informações do Registro de Propriedades. Entretanto, a responsabilidade de registrar e manter os documentos que afetam a propriedade pertence aos registros de propriedades, que são regidos por lei federal.

Em 1968, com a reforma da Lei Civil Argentina, foi estabelecido o sistema de registro baseado na parcela imobiliária. A reforma no sistema de registro estimulou um debate na comunidade de profissionais de levantamento sobre a necessidade de uma nova legislação dirigida às diretorias de cadastro. Um Conselho Federal de Cadastro propôs a Lei Nacional de Cadastro, com a contribuição das associações de profissionais e universidades. A lei foi sancionada em 1973.

A Lei Nacional de Cadastro definiu as características desejadas para uma diretoria de cadastro eficiente: o conteúdo da informação baseada em parcelas, o método de aquisição e atualização dessa informação, assim como o perfil e a autoridade do profissional responsável pela geração da informação. As províncias foram encorajadas a aderir à recomendação nacional e a estabelecer regulamentos adicionais, detalhados de acordo com as necessidades locais. Em 1980, a lei foi parcialmente suspensa por causa de conflitos existentes nos pontos de vista das comunidades de levantamento e jurídica. Atualmente, apenas os quatro primeiros artigos da lei são válidos e estão incorporados à legislação local.

Em 1993, um levantamento realizado em âmbito federal para verificar o grau de efetividade das diretorias revelou que elas tinham dificuldades na atualização das informações jurídicas e fiscais, em virtude principalmente do aumento considerável de parcelas dos últimos vinte anos. Os mapeamentos das propriedades eram incompletos, desatualizados, manuais e baseados em plantas não georreferenciadas na maioria das províncias. Métodos obsoletos de avaliação e classificação de propriedades, canais de comunicação

ineficientes entre os municípios e os registros imobiliários resultaram na deterioração do papel do cadastro como um instrumento para a administração tributária da província.

As diretorias de cadastro foram então chamadas para apresentar propostas para a implementação de projetos de reforma cadastral. A maioria propõe o estabelecimento de um sistema de referência único para a província (utilizando o GPS), captura em massa de dados relacionados à geometria, avaliação e dados pessoais dos proprietários das parcelas, automatização de algumas funções da diretoria e treinamento dos funcionários envolvidos em novas técnicas geodésicas. Entretanto, os métodos diferem de província para província, em aspectos como a extensão territorial das bases de dados cadastrais atualizadas, o grau de automatização das funções anteriores e o nível de sofisticação do sistema. Algumas províncias limitaram-se à captura dos dados e à atualização dos registros. Outras adotaram um método integrado de gerenciamento de registros territoriais. A província de Chubut, por exemplo, tem desenvolvido especificações para o aprimoramento de um Sistema de Informações Territoriais baseado em parcelas com a assistência de especialistas do ITC – Holanda. O núcleo cadastral do sistema de Chubut compõe-se de:

- (a) produtos legais como certificados cadastrais com base em um mapa de parcelas e uma ligação eficiente e de alta qualidade entre dados jurídicos e geométricos;
- (b) produtos fiscais, como reavaliação automática de propriedades, informações do valor das propriedades para procedimentos jurídicos;
- (c) produtos cartográficos, como mapas de quadra, mapas de áreas urbanas e uma grande variedade de outros mapas topográficos da província inteira em diferentes escalas.

Apesar das diferenças observadas nas necessidades e preocupações das diversas províncias, os estudos realizados indicam que o

sucesso dos projetos cadastrais na Argentina dependem de alguns fatores comuns:

- (a) a capacidade de as diretorias de cadastro gerenciar a transição dos procedimentos manuais do passado para os sistemas de informação territoriais necessários no futuro;
- (b) o desenvolvimento de legislação cadastral moderna e padrões de informação territoriais;
- (c) a capacidade de as instituições educacionais na região produzir graduados em geomática com a experiência exigida pelas diretorias do futuro;
- (d) o aumento da coordenação e a comunicação no plano nacional.

2.4.2 A experiência da Malásia

Na Malásia, o levantamento cadastral é uma responsabilidade do governo federal, porém o imóvel (direito de propriedade) é tratado em âmbito estadual. O Departamento de Levantamento e Mapeamento (Department of Survey and Mapping) é a instituição federal que tem a responsabilidade de executar levantamentos cadastrais. Nos últimos anos, esse departamento tem passado por um processo de modernização das suas operações de campo e de escritório, sendo a mudança mais significativa a transição dos dados analógicos para digitais e a introdução do conceito de banco de dados digitais, que forma a base para um Sistema de Informações Territoriais (Mohamed, 1997).

Em 1986, o projeto piloto Levantamento Territorial Apoiado por Computador (Computer Assisted Land Survey – CALS) foi iniciado pelo Estado de Johor. O sistema gerou um Banco de Dados Cadastral Digital na escala de 1:4.000. A experiência e o sucesso obtidos na implementação do projeto levou à introdução de Mini-CALS em todos os demais Estados do país em 1995.

A próxima etapa da reforma implica a implantação de um sistema de integração dos bancos de dados estaduais capaz de receber informações de clientes através de acesso remoto.

Além da mudança tecnológica introduzida no escritório, equipamentos modernos de levantamento, como estações totais, estações fotogramétricas digitais e GPS, foram adquiridos para fortalecer a capacidade de aquisição de dados no campo. Os novos instrumentos proporcionaram um aumento significativo na produtividade. Todos os escritórios de levantamentos distritais foram equipados com estações totais em 1995. Os equipamentos GPS têm sido utilizados na densificação da rede geodésica de referência.

Mohamed (1997) acrescenta que o Departamento realizou um estudo em conjunto com a Universidade de Tecnologia da Malásia para determinar a viabilidade de se introduzir um sistema de cadastro de coordenadas para o país. Isso não apenas aperfeiçoaria o sistema de coordenadas existentes e introduziria o uso da tecnologia GPS no ambiente de levantamento cadastral, como também permitiria a eventual introdução de um sistema cadastral completo, com vários dados de atributos.

O Departamento foi reestruturado em 1994 para capacitar-se a atender às novas exigências, tornando-se uma organização menos hierárquica. Novas seções foram criadas sob essa nova estrutura organizacional, e um setor de pesquisa na área de tecnologia de levantamento e mapeamento foi implantado. Convênios foram firmados a fim de capacitar os funcionários dos diversos escritórios para trabalharem com eficiência dentro da nova realidade.

Os dados digitais são vendidos por um preço altamente subsidiado, em virtude de a política governamental promover o uso e o desenvolvimento desses dados. Espera-se desenvolver novos estudos visando a obtenção de uma melhor recuperação dos custos.

2.4.3 Reforma cadastral no Vietnã

Dang Hung Vo (1997) apresenta a estrutura do sistema cadastral do Vietnã e a reforma cadastral realizada. Segundo o autor, em 1994 foi aprovada a atual Lei de Terras vietnamita estabelecendo a organização da administração territorial em quatro níveis. Assim, criou-se o Departamento Geral de Administração Territorial (GDLA) de âmbito federal; o Departamento Provincial de Administração Territorial (PDLA), no plano provincial ou estadual, o Bureau Distrital de Administração Territorial e um escritório de terras em cada comuna. Esses órgãos são responsáveis pela administração territorial e pelo mapeamento. Suas tarefas principais são:

- (a) elaboração de legislação e políticas territoriais para submissão à aprovação do governo;
- (b) sistema cadastral, incluindo mapeamento cadastral, e registro territorial;
- (c) investigação territorial e inventário para classificação, avaliação e tributação imobiliária;
- (d) estatísticas relativas à estrutura territorial e ao mapeamento do uso do solo;
- (e) inspeção territorial;
- (f) resolução de disputas territoriais;
- (g) mapeamento e levantamento básico, tais como definição do sistema de referência e de coordenadas.

Os mapas cadastrais do Vietnã são definidos da seguinte forma:

- (a) mapas cadastrais executados de acordo com o sistema de coordenadas unificado nacional;
- (b) mapas cadastrais em diferentes escalas: 1/200 para Hanói, 1/500 para outras cidades, 1/1.000 para áreas rurais populosas,

1/2.000 e 1/5.000 para terras agricultáveis e 1/10.000 para áreas de florestas;

(c) o produto do mapeamento cadastral das áreas de florestas é o ortofotomapa; das áreas rurais residenciais, uma combinação entre o ortofotomapa e o levantamento topográfico; e das áreas urbanas, o levantamento topográfico;

(d) divulga-se a possibilidade de utilização dos mapas analógicos, porém adequados a cada área. Os mapas novos estão sendo feitos utilizando-se tecnologia digital.

Alguns aspectos do processo de reforma cadastral no Vietnã são descritos a seguir:

a) Soluções tecnológicas

A maioria dos registros cadastrais existentes foi desenvolvida por tecnologia convencional. A modernização da tecnologia de gerenciamento territorial, baseada na tecnologia da informação para mapeamento cadastral e registro territorial, consiste na construção de metodologias que serão postas em prática gradualmente.

Um dos programas de gerenciamento territorial do Vietnã é a construção do banco de dados nacional, o qual inclui seis sub-bancos para legislação, administração, população, dados sócio econômicos, financiamentos e dados geográficos. O GDLA é o órgão responsável pela implantação do banco de dados.

As tecnologias básicas de captura de banco de dados incluem o estabelecimento de redes nacionais de controle de coordenadas e de nivelamento, fotografias aéreas, mapeamento por fotogrametria e levantamento topográfico, registro territorial, investigação territorial, classificação e avaliação imobiliária.

A modernização do sistema de captura de dados dirige-se a sua digitalização e automatização. Atualmente, apenas instrumentos digitais são utilizados pelo GDLA, como estações totais e GPS em levantamentos de campo e *stereoplotters* analíticos e digitais para o processamento de imagens.

b) Recursos humanos envolvidos nas atividades territoriais

Em termos de recursos humanos, na publicação de 1997 (Dang Hung Vo, 1997) o autor afirma existirem 17.350 profissionais de levantamento no Vietnã. Esses números revelam uma deficiência de técnicos capacitados para atender às funções nos quatro níveis da área de administração territorial. Uma característica observada é que a maioria dos profissionais que trabalham na área tem outra formação profissional.

O GDLA administra três escolas de administração territorial. Todas essas escolas podem treinar profissionais em duas especialidades: gerenciamento territorial e levantamento topográfico e cadastro. Cada escola admite duzentos estudantes por ano. Além disso, o GDLA incentiva o treinamento dos profissionais no local de trabalho, em seus próprios escritórios.

Outra providência do GDLA é enviar profissionais para fazer cursos de pós-graduação em países como Holanda, Tailândia, Suécia, convidando também especialistas estrangeiros para troca de experiências com profissionais vietnamitas.

CAPÍTULO 3

EVOLUÇÃO DA OCUPAÇÃO E LEGISLAÇÃO TERRITORIAL BRASILEIRA

Ao se tentar entender e analisar a estrutura atual do cadastro e do registro imobiliários no Brasil, é imprescindível iniciar-se o estudo tomando-se por base as razões pelas quais se desenvolveu a situação agrária atual, em que o latifúndio representa o predomínio absoluto das formas de domínio territorial do solo brasileiro. As distorções verificadas representam o resultado lógico da política governamental adotada no momento da colonização e do povoamento do nosso território e fortalecida pelas legislações que se seguiram. Essa realidade pode ser constatada pelo histórico que se segue, baseado em publicações de autores das áreas acadêmica, técnica e jurídica, diversidade indispensável à análise, sob ângulos diversos, de um tema tão complexo.

A legislação atual, referente a áreas urbanas e rurais e ao registro de imóveis no Brasil, encontra-se nos capítulos referentes dedicados a cada um desses temas.

3.1 O Período Colonial

O descobrimento e a ocupação do território brasileiro, a partir do século XVI, representaram um capítulo da expansão territorial portuguesa no Atlântico, estimulada pela Revolução Comercial. O Brasil dispunha de grande quantidade de terras para explorar e de braços para utilizar, desde que se definisse quais os produtos a serem explorados. Os portugueses consideravam essa nova conquista uma área de reserva para exploração, quando os produtos da África e do Oriente comesçassem a escassear, daí a demora em definir a sua ocupação, que passou a ser disputada por franceses, ingleses e holandeses (Andrade, 1980).

A exploração sistemática da nova colônia foi iniciada a partir da quarta década do século XVI, quando os colonizadores dividiram o território brasileiro em capitanias hereditárias, o que representou a primeira iniciativa importante da metrópole portuguesa com repercussão sobre o estatuto do solo colonial. O objetivo visado era ocupar e defender as terras conquistadas, experiência já realizada em outros domínios coloniais.

De acordo com Silva (1996), nesse sistema o solo colonial não passou a constituir patrimônio privado dos donatários. Como propriedade particular, os donatários receberiam apenas 10 léguas de terras, que poderiam tomar onde quisessem. O restante das terras deveria ser distribuído na forma de sesmarias, segundo as Ordenações do Reino. O regime das capitanias hereditárias não deixou marcas profundas na estrutura da ocupação do solo colonial, porque logo ficou provado que promover a colonização e o povoamento da terra recém-descoberta era tarefa demasiado complexa para simples particulares. Em 1549, surgem no lugar das capitanias hereditárias as capitanias da Coroa.

Até meados do século XVII, a apropriação das terras brasileiras regeu-se exclusivamente pelas Ordenações do Reino. E a propriedade particular derivava do domínio da Coroa por intermédio da concessão de sesmarias.

O sistema sesmarial correspondeu à ordenação jurídica da apropriação territorial que a metrópole impôs à colônia enquanto durou o seu domínio. O instituto das sesmarias foi criado em Portugal, nos fins do século XIV, para solucionar uma crise de abastecimento. O objetivo básico da legislação era acabar com a ociosidade das terras, obrigando ao cultivo sob pena de perda de domínio. Aquele senhorio que não cultivasse nem desse em arrendamento suas terras perdia o direito a elas, e as terras devolutas (devolvidas ao senhor de origem, à Coroa) eram distribuídas a outrem para que as lavrassem e aproveitassem e assim fosse respeitado o interesse coletivo.

Com ampla delegação de poderes, o capitão-mor, objetivando povoar e colonizar as terras recebidas, deveria dividi-las e doá-las em sesmarias a quaisquer pessoas, desde que fossem cristãs. Os concessionários das sesmarias ficavam obrigados ao pagamento do dízimo, isto é, da décima parte de tudo quanto produzissem.

Quando se trasladou para a colônia o sistema de sesmarias, no entanto, não se pensou em adaptar a lei à realidade do novo meio, que era muito diferente de Portugal do século XIV. O instituto de sesmaria adquiriu, desde então, configuração diferente daquele vigente em Portugal. Enquanto lá dividia-se e distribuía-se terras do proprietário que não quisesse, ele próprio, explorar, vender ou arrendar a terceiro que assumisse a obrigação de cultivá-las por tempo determinado, aqui doava-se terras de domínio da Coroa, em caráter perpétuo, mediante compromisso de efetivo aproveitamento. Pode-se dizer que, em Portugal, o instituto de sesmaria implicava verdadeiro confisco de terras privadas, para fins de distribuição a quem não as possuísse, ao passo que, no Brasil, traduzia-se em doação, com encargos, de terras pertencentes ao Reino. Além disso, os fins almejados em Portugal não se identificavam com os que se procurava atingir no Brasil. Naquele país, o objetivo era o incremento da produção agropecuária, mediante redistribuição de terras. Aqui, buscava-se consolidar a ocupação do território. Em consequência, esse regime de concessão de terras produziu efeitos

diametralmente opostos em ambos os países. Em Portugal, reino de proporções minúsculas e densamente povoado, as sesmarias induziram à fragmentação de grandes áreas, provocando a desagregação de latifúndios improdutivos. No Brasil, ao contrário, onde havia muita terra e quase ninguém para ocupá-la, os latifúndios proliferaram rapidamente. Para isso, contribuíram as próprias leis portuguesas, que ainda não fixavam um limite para as áreas então doadas, apesar de consagrarem o princípio de que não se devia dar a alguém área superior às suas possibilidades (Zanatta, 1984).

No que diz respeito à legislação que enquadrava as doações de terras, pode-se dizer que houve duas fases distintas. Até o final do século XVII, as doações de sesmarias eram regidas exclusivamente pelas Ordenações do Reino: as Afonsinas (1446), modificadas pelas Manuelinas (1511-1512), modificadas por sua vez pelas Filipinas (1603). A metrópole baseava-se nas Ordenações para fazer as concessões de sesmarias, porém essa legislação era vaga e geral no que dizia respeito à terra. A partir da última década do século XVII, ocorreu, num certo sentido, uma reação inversa, isto é, apareceu uma abundância de normas reguladoras na forma de decretos, preceitos, forais, estatutos, resoluções, portarias, cartas-patente, cartas de lei etc.

A concessão de sesmarias no Brasil foi instituído pelo próprio rei de Portugal, que o fez por meio de forais. O foral, ou carta de foral, era uma lei especial, derogatória do direito comum fundamentado nas Ordenações do Reino, que cada donatário deveria observar. O foral acompanhava a carta de doação da capitania hereditária, e nele vinham minuciosamente registrados os direitos e as obrigações do donatário, assim como os dos colonos, fossem ou não concessionários das terras. A delimitação das sesmarias contida nas cartas de doação, no entanto, eram vagas. O problema de se estabelecer o tamanho e a localização das sesmarias decorre fundamentalmente da imprecisão das próprias cartas. Os métodos de medição e demarcação eram rudimentares e permaneceram os mesmos até o século XIX.

O exame dos forais permite constatar que as terras do Brasil não foram submetidas ao regime feudal. As concessões de sesmarias feitas em caráter de perpetuidade não admitiam o instituto do morgadio³ e, por outro lado, ao capitão-mor era vedado concentrar o patrimônio da capitania em suas mãos. Se quisesse terras, além das suas próprias, teria de comprá-las. A doação da capitania, vale lembrar, não implicava transferência do domínio da terra. Ao capitão-mor eram outorgados poderes políticos, jurisdicionais e administrativos, mas não direitos de propriedade de toda a área dotada (Zanatta, 1984).

Ao lado do processo legal de apropriação de terras pela doação de sesmarias, ocorria também a apropriação por pessoas de menores recursos e prestígio, que se instalavam em áreas menos acessíveis, implantando roças e currais, os chamados posseiros. Estes, ao terem suas terras apropriadas por senhores de prestígio no governo colonial, tinham de se submeter e se tornar seus foreiros ou migrar para terras mais distantes.

Em 1695, a metrópole instituiu a obrigação de pagamento de foro, numa tentativa de aumentar o seu controle sobre a situação da apropriação territorial na colônia (Carta Régia, de 27/12/1695). A verdade é que não era possível cobrar foro com regularidade e eficiência se não se sabia ao certo a localização e o tamanho das concessões. A boa aplicação da norma estava, pois, atrelada ao *registro e à medição e, demarcação de terras*. Embora as leis que tratavam do assunto exigissem a necessidade de medição, confirmação e pagamento do dízimo, tais condições nem sempre foram cumpridas, seja pelas irregularidades e pelos abusos cometidos, seja pela absoluta impossibilidade de se medir as terras, fato aliás que motivou a suspensão do Alvará de 1795, que consolidava todas as leis que tratavam de terras.

A crise do sistema colonial, ocorrida nos fins do século XVIII, provocou, naturalmente, problemas que demandavam medidas renovadoras de ordem tanto políticas quanto econômicas, mas só em

3 - Vínculo do bem aos sucessores, com proibição de venda ou divisão.

1822, quando já ia adiantado o processo de separação do Brasil de Portugal, é que foi promulgada a Resolução de 17 de julho de 1822, que pôs fim ao sistema de sesmarias e estabeleceu a aquisição da propriedade pelo reconhecimento da posse da terra.

Do ponto de vista formal, o direito de posse foi uma evolução sobre o sistema de sesmarias, uma vez que abria a exploração da terra a pessoas que a haviam conquistado sem depender de relações com as autoridades. Em algumas áreas do território nacional, desenvolveu-se, durante o império, a concessão de pequenos lotes de terra a grupos estrangeiros que vieram formando colônias, em áreas isoladas e muitas vezes localizadas nas proximidades de terras indígenas, para garantir a ocupação portuguesa (Andrade, 1995).

O sistema do direito de posse vigoraria até meados do século XIX, quando foi aprovada a lei de acesso à propriedade pelo sistema de compra e venda, por meio da Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850.

3.2 Período Imperial – A Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850

Durante o período que durou de 1822, quando foi determinado o fim das sesmarias, até 1850, com a promulgação da Lei n. 601, não havia nenhuma lei regulando a aquisição de terras no país. A ocupação passou a ser o único modo de aquisição de propriedade, o que agravou ainda mais a situação fundiária.

A Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850 proibia a aquisição de terras devolutas por outro meio que não a compra e estabelecia uma nova definição para o conceito de terras devolutas. Nos seus artigos iniciais estabelecia (Silva, 1996) que:

- (a) seriam revalidadas as sesmarias que se achassem cultivadas ou com princípio de cultura e morada habitual do respectivo possessor;

- (b) seriam legitimadas as posses mansas e pacíficas que se achassem cultivadas ou com princípio de cultura e morada habitual do respectivo posseiro (ou seu representante);
- (c) o governo marcaria os prazos dentro dos quais deveriam ser medidas as posses e as sesmarias, designaria e instruiria as pessoas que fariam as medições;
- (d) os possuidores que deixassem de proceder à medição nos prazos marcados seriam multados e perderiam os benefícios da lei, conservando apenas o direito de serem mantidos na posse do terreno que ocupassem com efetiva cultura e morada habitual, considerando-se devoluto o que se achasse inculto. Nesse caso, o posseiro não obteria o título de propriedade e não poderia vender nem hipotecar sua posse;
- (e) ao governo caberia realizar as medições das terras devolutas, respeitando os direitos dos posseiros e sesmeiros;
- (f) caberia também ao governo prover os meios práticos pelos quais seria extremado o domínio público do particular, especificando quais as autoridades que procederiam administrativamente na execução dessa tarefa;
- (g) o governo reservaria as terras devolutas que julgasse necessárias para a colonização indígena, para a fundação de povoações e para a construção naval. Organizaria também, por freguesias, o registro das terras possuídas, com base em declarações feitas pelos próprios possuidores.

Naquela época, o território nacional apresentava um quadro fundiário complexo, em que cada situação dominial ou possessória indicava as marcas de uma colonização malsucedida. Entre essas situações, sobressaíam-se, por serem as mais comuns, as seguintes (Zanatta, 1984):

- (a) terras dadas em sesmaria cujos beneficiários não haviam atendido nenhuma das exigências da lei, figurando como “sesmeiros não legítimos”;

- (b) terras dadas em sesmarias cujos beneficiários, embora tendo atendido, em parte, às exigências da lei, não obtiveram a respectiva confirmação;
- (c) terras dadas em sesmaria que, por abandono do concessionário, haviam retornado ao patrimônio do Estado;
- (d) terras dadas em sesmaria ou outras concessões cujos beneficiários haviam satisfeito às exigências da lei, adquirindo assim, o domínio pleno;
- (e) terras nunca distribuídas;
- (f) terras simplesmente ocupadas, sem nenhum título;
- (g) terras destinadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal.

No intuito de reorganizar a estrutura fundiária, para poder alcançar os seus objetivos é que a lei de 1850 redefiniu o conceito de terras devolutas, no seu artigo 3.º:

“Parágrafo 1.º: As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal.

Parágrafo 2.º: As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

Parágrafo 3.º: As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta lei.

Parágrafo 4.º: As que não se acharem ocupadas por posse, que apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por lei”.

Essa redefinição tornou legal o sentido com o qual o termo devoluto vinha sendo aplicado, apesar do seu sentido original ser o de terra concedida que voltava ao senhor (a Coroa) no caso de não

serem cumpridas as exigências legais. O termo devoluto foi empregado na lei nessas duas concepções. Além disso, a lei definia as terras devolutas por exclusão (as que não estiverem no domínio de particulares).

Ainda no Império, uma das conseqüências mais graves dessa falta de clareza sobre a definição de terras devolutas, à qual se somava a incapacidade de fiscalização do Estado sobre as suas terras, foi que a lei de 1850 abriu as portas da “grilagem” de terras, prática muito problemática antes da promulgação da lei.

3.3 O Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854

Ligia O. Silva (1996) descreve com muita propriedade o conteúdo desse decreto. O extrato a seguir baseia-se na publicação da autora.

Em 1854, o governo imperial baixou o Decreto n.º 1.318, de 30 de janeiro, que regulamentava a Lei de Terras e criava os mecanismos necessários à sua execução. O regulamento definia as atribuições e a competência da Repartição Geral das Terras Públicas criada pela lei de 1850. Essa repartição, chefiada por um diretor-geral das Terras Públicas, deveria dirigir e organizar a medição, a descrição e a divisão das terras devolutas e propor ao governo quais as terras que deveriam ser reservadas para a colonização indígena e para a estrangeira, quais as destinadas à fundação de povoações, à venda e à marinha. Deveria também promover a colonização nacional e a estrangeira e organizar o registro das terras no domínio particular em todo o Império. Essa repartição estava diretamente subordinada ao ministro e secretário de Estado dos Negócios do Império. Cada província teria uma repartição especial das terras públicas, subordinada aos presidentes de província e dirigida por um delegado do diretor-geral das Terras Públicas. O delegado e os oficiais dessa repartição seriam nomeados por decreto imperial.

As províncias onde existissem terras devolutas seriam divididas em tantos distritos de medição quantos necessários, dependendo da quantidade de terras devolutas existentes e da urgência em se proceder à sua medição.

Em cada distrito haveria um inspetor-geral das medições, cuja principal função era dirigir os trabalhos de medição das terras devolutas (formando lotes de 121 ha) e a execução de mapas de cada um dos territórios medidos. O artigo 17 do regulamento dizia que a medição começaria pelas terras reputadas devolutas e que não estivessem encravadas por posses. O artigo 2.º estabelecia também claramente que as posses estabelecidas depois da publicação desse regulamento não deviam ser respeitadas.

A medição e a demarcação das terras particulares tinham outros mecanismos. Em primeiro lugar, estavam diretamente subordinadas aos presidentes de província. Assim que o regulamento entrasse em vigor, os presidentes deveriam exigir que os juizes de direito, juizes municipais, delegados, subdelegados e juizes de paz informassem detalhadamente sobre a existência ou não de posses sujeitas à legitimação e de sesmarias sujeitas à revalidação nas suas comarcas, termos ou distritos. Obtidas essas informações, os presidentes de província nomeariam para cada um dos municípios em que existissem propriedades a serem regularizadas um juiz comissário de medição. O juiz comissário era a figura central de todo o processo de regularização de propriedades em situação ilegal, mas só entraria em ação com requerimento dos particulares. Assim, o processo de medição e demarcação das terras particulares precisava de um requerimento desses ao juiz comissário.

Aprovada a medição pelo presidente da província, os autos eram remetidos ao delegado do diretor-geral das Terras Públicas para fazer passar, em favor do posseiro, sesmeiro ou concessionário, o respectivo título de sua posse.

Se considerarmos os dois processos em conjunto – a medição de terras particulares e a medição das terras devolutas –, nota-se que a medição das terras devolutas seria feita após a medição das

terras particulares, exceto nos lugares em que houvesse terras notoriamente devolutas.

O último item do regulamento dizia respeito ao registro das terras possuídas e ficou conhecido como o Registro do Vigário. O artigo 91 do regulamento determinava que todos os possuidores de terras, qualquer que fosse o título da sua propriedade ou posse, seriam obrigados a registrar as terras que possuíam, com prazos fixados, na corte e na província do Rio de Janeiro pelo ministro e secretário de Estado dos Negócios do Império e, nas demais províncias, pelos seus presidentes. Os vigários de cada uma das Freguesias do Império foram encarregados de receber as declarações para o registro das terras, que deveriam conter o nome do possuidor, a designação da Freguesia em que se situavam, o nome particular da situação (se o tivesse), sua extensão (se fosse conhecida) e seus limites. Essas declarações seriam feitas pelos possuidores, que as escreveriam ou fariam escrever por outrem (se fossem analfabetos), em dois exemplares.

O artigo 94 continha uma informação importante: as declarações para o registro não conferiam direito aos possuidores. O objetivo do registro era saber quais as terras apropriadas para um levantamento estatístico e para fins de hipoteca. Desde a existência da lei, no entanto, o Registro do Vigário tem sido apresentado como prova de domínio de particulares sobre terras, em geral, devolutas.

O ponto fraco de todo sistema era o fato de que a iniciativa primeira, que desencadearia todo o processo de demarcação de terras, estava nas mãos dos particulares. Tudo dependia da informação pretendida pelo governo sobre a existência ou não de terras devolutas em tal ou qual termo, comarca ou município. Então os organismos competentes iniciariam a devida medição e demarcação e isso tornaria possível a destinação dessas terras para a venda e a colonização. Entretanto, essa informação ficava na dependência da demarcação das terras sob o domínio dos particulares que, por sua vez, tinha de esperar o requerimento dos particulares para dar início ao processo. Essas informações só então chegariam ao presi-

dente da província, que informaria os órgãos competentes. Finalmente, esses órgãos saberiam quais as terras que naquele termo, naquela comarca ou naquele município estavam apropriadas e em processo de legalização. O que sobrasse eram terras devolutas. No centro de todo o processo, portanto, estava o fator que acionaria todo o mecanismo: o requerimento do posseiro ou do sesmeiro para medir e demarcar suas terras.

Em 1873, vendo que a situação de ilegalidade das terras piorara em vez de melhorar, o governo imperial expediu o aviso de 4 de outubro, que permitia aos posseiros comprarem as terras que tivessem ocupado depois de 1854. O governo, no entanto, não conseguia fazer cessar as invasões. Em 1876, criou a Inspetoria de Terras e Colonização, composta pela antiga Comissão Geral das Terras e pela Agência Oficial de Colonização, que sobreviveu até o final do Império.

Nos últimos anos do Império, os pouquíssimos resultados que os processos de discriminação das terras públicas e de legalização das terras particulares vinham apresentando tornavam evidente o fracasso da política de terras do Estado Imperial.

3.4 O Período Republicano

Com o estabelecimento do regime federativo, a Constituição de 1891 transferiu aos Estados as terras devolutas situadas em seus respectivos territórios, ficando a União apenas com as terras situadas ao longo da fronteira com outros países (faixa de 66 quilômetros) e com uma pequena faixa costeira de influência das marés, com 33 metros, onde se localizam os chamados “terrenos de marinha”.

Ao se iniciar o período republicano, a grande propriedade ocupava as maiores extensões, sobretudo nas áreas de mais fácil acesso aos transportes; os grandes proprietários, fazendeiros de gado ou produtores de artigos de exportação controlavam tanto a vida eco-

nômica como política dos novos Estados. Os pequenos proprietários eram muito numerosos, mas se localizavam em áreas menos acessíveis, dedicando-se predominantemente à produção para o mercado interno em expansão e detinham a propriedade em consequência do direito de posse ou da sucessão hereditária.

Segundo Andrade (1995), a transferência das terras públicas para os Estados, em vez de contribuir para a solução do problema agrário, atenuando a pressão das classes menos favorecidas, aumentava o problema, uma vez que estas passaram a ser apropriadas pelos “coronéis” que elegiam os deputados, senadores e governadores. Em leis posteriores à Constituição, o sistema de compra e venda de terra foi fortalecido com a adoção do registro da propriedade consagrado pelo Código Civil, de 1.º de janeiro de 1916. Em seu artigo 530, ele admite a aquisição da propriedade pela transcrição da transferência de contrato de compra e venda no Registro de Imóveis, por acessão, usucapião e herança.

A Revolução de 1930, iniciando a segunda república, teria grande influência no País até 1946. No que diz respeito ao direito de propriedade, a Constituição de 1934 estabeleceu que ele não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo na forma que a lei determinasse, mas a desapropriação por necessidade ou por utilidade pública só se faria com prévia e justa indenização.

Em 1946 surgiu o Decreto-lei n. 9.760, que estabelecia que a administração das terras, assim como dos bens públicos em geral, ficava a cargo do Serviço de Patrimônio da União. Além de definir as terras devolutas, estabelecia a forma de identificação destas, que deveria ser feita por meio da separação daquelas de propriedade particular. A esse procedimento dá-se o nome de discriminação de terras devolutas.

Para Zanatta (1984), a Constituição de 1946 lançou as bases para a construção de um novo sistema jurídico-agrário, destinado a introduzir profundas modificações no regime de posse e uso da terra, ao estabelecer, em seu artigo 147, que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social” e que “a lei poderá ... pro-

mover a justa distribuição da propriedade, com igual participação para todos”. A referida lei, no entanto, não oferecia instrumentos que pudessem viabilizar a distribuição da propriedade, pois embora autorizasse a desapropriação por interesse social, determinava a indenização das terras desapropriadas em moeda, tornando, assim, extremamente onerosa tal medida.

3.5 O Estatuto da Terra

No final dos anos 50 e início dos anos 60, com a industrialização do país, a questão fundiária começou a ser debatida pela sociedade que rapidamente se urbanizava. Surgiram no Nordeste as Ligas Camponesas, e o Governo Federal criou o SUPRA – Superintendência de Reforma Agrária –, que foram duramente combatidos, dentro do quadro que resultou no golpe militar de 1964.

Contraditoriamente, logo no início do seu governo, o regime militar deu o primeiro passo para a realização da reforma agrária no País, editando o Estatuto da Terra (Lei n. 4.504, de 30/11/1964) e criando o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA – e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário – INDA –, em substituição ao SUPRA. Em 4 de novembro de 1966, o Decreto n. 59.456 instituiu o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, que não saiu do papel. Em 1970, o Governo Federal fundiu esses institutos, criando o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Segundo o próprio INCRA (2000), muito mais do que reforma agrária, o que se tentou fazer na época foi a colonização da Amazônia. Migrantes nordestinos foram levados a ocupar as margens da estrada Transamazônica, e empresas de variados ramos receberam incentivos fiscais para grandes projetos agropecuários. A experiência não foi bem-sucedida.

Para Zanatta (1984), o Estatuto da Terra representou um instrumento de elevado alcance econômico-social que o Poder Público passaria a utilizar desde então para resolver as distorções que se

acumularam durante séculos. Introduzindo novos conceitos doutrinários no campo do direito agrário e fixando princípios e critérios que passaram a reger as relações econômicas, sociais e jurídicas, concernentes à propriedade rural, a nova lei ultrapassou a expectativa puramente reformista, porquanto não se preocupou apenas com a divisão da terra mas também com a disciplina de sua posse e seu uso. Foi mais além, e estabeleceu um conjunto de medidas de política agrícola destinadas a promover o desenvolvimento rural.

Continuando sua análise, o autor afirma que o princípio firmado na Constituição Federal de 1946, de que "*o uso da propriedade ficaria condicionado à sua função social*", o Estatuto da Terra procurou dar uma solução democrática para o problema fundiário, na medida em que, estimulando a criação da propriedade privada e garantindo aos pequenos proprietários os frutos de seu trabalho, condicionou a existência dessa propriedade à sua viabilidade econômica e ao bem-estar do trabalhador rural. Propiciou, com base no conceito modular de área do estabelecimento rural, a criação de um sistema destinado a assegurar a crescente evolução socioeconômica do homem do campo.

Analizando o Estatuto da Terra por um ângulo mais social, Andrade (1980) salienta que essa lei representou um documento jurídico de grande importância e, ao mesmo tempo, uma providência para conter o movimento vindo da base em favor de modificações na estrutura fundiária. O Governo Federal organizou uma lei bem ampla para transformar, de forma conservadora, a realidade agrária brasileira. Para setores de esquerda mais conservadores, o Estatuto pareceu uma concessão ao movimento socialista, mas, na realidade, apenas permitiu o enfraquecimento do latifúndio tradicional, para criar e desenvolver o latifúndio capitalista moderno, bem mais rentável.

No período militar, houve uma abertura maior para o problema da desapropriação de terras, sobretudo nas áreas de tensão, ficando estabelecido que a propriedade privada tinha de ter uma função social. Determinou-se que fosse feito um zoneamento agrário, para

efeito de reforma, e uma classificação dos imóveis rurais, de acordo com o módulo e com o nível técnico de exploração agrícola.

Ainda segundo Andrade (1980), a legislação elaborada nesse período, apesar de voltada muito mais para o aumento de produção e de produtividade do que para a problemática social, poderia ter trazido maior equilíbrio ao meio rural se fossem aplicados com mais fidelidade os dispositivos legais por eles promulgados. Foram poucas e mal administradas as desapropriações de terra.

A redemocratização, em 1984, trouxe de volta o tema da reforma agrária. O Decreto n. 97.766, de 10 de outubro de 1985, instituiu o novo Plano Nacional de Reforma Agrária, com a meta utópica de destinar 43 milhões de hectares para o assentamento de 1,4 milhão de famílias até 1989. Criou-se para isso o Ministério Extraordinário para o Desenvolvimento e a Reforma Agrária (Mirad). Quatro anos depois, os números alcançados eram muito mais modestos: 82.689 famílias assentadas em pouco menos de 4,5 milhões de hectares. Esses números refletiam o intenso debate político e ideológico em torno da reforma agrária na Assembléia Nacional Constituinte. Em 1987, foi extinto o INCRA e em 1989 o Mirad. A responsabilidade pela reforma agrária passou para o Ministério da Agricultura. Em 29 de março de 1989, o Congresso Nacional recriou o INCRA (INCRA, 2000).

Em 29 de abril de 1996 foi criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, ao qual se incorporou o INCRA.

Em 17 de janeiro de 2000, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, o INCRA passou a ser vinculado a esse novo Ministério.

3.6 Tentativas de instituição legal do cadastro no Brasil

Em 1947, Afrânio de Carvalho redigiu um projeto de Lei Agrária inserindo nele um capítulo dedicado ao cadastro territorial. Em 1969, retomou a idéia em projeto especial de reorganização do Re-

gistro de Imóveis apresentado ao Ministério da Justiça⁴. Os dois projetos continham a exigência da planta do imóvel e a formação gradativa do cadastro como um setor do registro de imóveis.

O texto foi reformulado durante os diversos trâmites jurídicos, vindo a ser publicado como o Decreto-lei n.1.000, de 21 de outubro de 1969, que já não continha a parte referente ao cadastro. Possuía tantas contradições que, após alguns adiamentos de sua aplicação, foi definitivamente revogado.

4 - O anteprojeto apresentado pelo autor ao Ministro da Justiça, em fevereiro de 1969, pode ser consultado no apêndice da publicação *Registro de Imóveis*, Afrânio de Carvalho, Ed. Forense, 4 ed. 1997.

CAPÍTULO 4

ASPECTOS DA ESTRUTURA DO CADASTRO RURAL NO BRASIL

Este capítulo apresenta a situação fundiária atual e destaca aspectos da estrutura e funcionamento do cadastro rural do INCRA. Trata também de questões relativas à administração de Terras públicas.

4.1 A estrutura agrária atual

O estudo da estrutura atual do cadastro e do registro imobiliário no Brasil requer o conhecimento das razões pelas quais se desenvolveu a estrutura agrária atual, em que o latifúndio representa o predomínio absoluto das formas de domínio territorial do solo. As distorções verificadas representam o resultado lógico da política

governamental adotada no momento da colonização e do povoamento do território, fortalecida pelas legislações que se seguiram.⁵

Como consequência da sua forma de ocupação, o Brasil apresenta uma estrutura fundiária que se caracteriza pela concentração de terras em poder de poucos. A análise regional, no entanto, aponta para diferenças gritantes na situação fundiária do País.

Essas diferenças regionais foram sendo escritas durante toda a história da ocupação do território nacional. Segundo Cardim *et al.* (1998), a região Nordeste e a parte mais litorânea da região Sudeste começaram a ser colonizadas desde o descobrimento do Brasil. Já a região Sul e Minas Gerais tiveram a sua ocupação iniciada no século XVIII. Os Estados do Paraná e de Santa Catarina, por sua vez, foram ocupados de forma diferenciada entre o fim do século XIX e a primeira metade do século XX. Do mesmo modo, e como extensão dessa ocupação, Mato Grosso do Sul e o oeste de São Paulo tiveram sua ocupação estabelecida nos anos 30 e 40. No centro-oeste, o Mato Grosso teve sua área titulada nos anos 70, porém ainda apresenta uma baixa concentração populacional. No norte, verifica-se uma ocupação do início do século XX, com o ciclo da borracha, nos Estados do Pará e do Amazonas. Rondônia e Acre sofreram uma experiência colonizadora, por parte do INCRA, nos anos 70. Roraima e Amapá continuam com baixa taxa de povoação. A porção abandonada de Goiás deu origem ao Estado do Tocantins, recentemente incorporado à região Norte.

A superfície do nosso território é de 8.547.403,5 km²⁶, sendo que a área ocupada por todas as indústrias e com todas as zonas urbanas representam menos de 5% do território nacional. Os dados preliminares do Censo 2000⁷ indicam uma população rural de mais de 31 milhões de habitantes.

5 - Um excelente estudo sobre a evolução territorial brasileira encontra-se em Silva, Lígia O. *Terras Devolutas e Latifúndio* – efeitos da Lei de 1850. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996. 372p.

6 - Conforme www.ibge.gov.br, em 2/11/2000.

7 - Divulgado em www.ibge.gov.br. Consultado em 3/7/02.

A área cadastrada pelo INCRA⁸ totaliza 392, milhões de hectares, ou seja, 45,9% da superfície total, correspondente a 4.158.315 imóveis rurais. Nesse total de área cadastrada, porém, não estão incluídas as terras públicas, com exceção de cerca de 2 milhões de hectares em Roraima e 2 milhões no Pará. Isso porque, a partir de 1992, o INCRA criou um Cadastro de Terras Públicas com formulário próprio.

Na análise do percentual de imóveis rurais cadastrados, é preciso ponderar as diferenças regionais. Em artigo publicado em 1998, baseado em informações do Atlas Fundiário do INCRA, de 1996, Cardim *et al.* (1998) exemplificam que, enquanto a região Norte, que representa 45% da superfície do território brasileiro, tem uma relação área cadastrada/superfície de apenas 15%, a região Sul, que tem uma relação área cadastrada/superfície de 70% representa apenas 7,6% do País.

Cardim *et al.* (1998) concluem que, dadas as diferenças regionais e estaduais do movimento histórico e recente da estrutura fundiária brasileira, não é possível a implantação de políticas fundiárias fundamentadas em diagnósticos com índices nacionais. Em primeiro lugar, torna-se necessária a realização de um diagnóstico e do mapeamento da diversidade de questões fundiárias regionais existentes no País.

De acordo com as categorias de imóveis rurais, resulta a seguinte distribuição de terras no Brasil⁹, de acordo com dados do INCRA apresentados na Tabela 1.

O minifúndio, que representa 62,8% dos imóveis cadastrados, ocupa tão-somente 10% dessa área. Já a grande propriedade, que representa 2,8% dos imóveis cadastrados, ocupa 48,3% da área, de acordo com a Tabela 2, construída com base na Tabela 1. É importante salientar que esses dados já consideram o cancelamento dos

8 - Conforme estatísticas cadastrais de 11/9/2000, disponível em <http://www.incra.gov.br/agregado/Brasil3.asp>, arquivo capturado em 6/10/2000.

9 - Minifúndio – imóvel rural com dimensão inferior a 1 módulo rural; pequena propriedade – área entre 1 e 4 módulos; média propriedade – 4 a 15 módulos; grande propriedade – superior a 15 módulos.

cadastros de 1.899 imóveis rurais com mais de 10 mil hectares que não comprovaram os dados exigidos pela Portaria/MPFD n. 558/99.

Tabela 1
Relação entre Número de Módulos Fiscais/área total de
imóveis rurais

CLASSES DE MÓDULOS FISCAIS	TOTAL DE IMÓVEIS	ÁREA TOTAL (HA)
TOTAL GERAL	4.158.315	391.838.453,0
Menos de 1 (minifúndio)	2.609.740	39.237.496,2
De 1 a 2	726.065	34.527.594,4
Mais de 2 a 4	377.068	36.044.720,8
TOTAL PEQUENA PROPRIEDADE	1.103.133	70.572.315,2
Mais de 4 a 10	262.157	61.290.313,0
Mais de 10 a 15	65.808	31.575.293,5
TOTAL MÉDIA PROPRIEDADE	327.965	92.865.606,5
Mais de 15 a 20	33.832	23.584.059,9
Mais de 20 a 50	61.266	80.892.277,2
Mais de 50 a 100	16.527	52.763.586,9
Mais de 100	5.852	31.923.111,1
TOTAL GRANDE PROPRIEDADE	117.477	189.163.035,1

Fonte: Estatísticas Cadastrais do INCRA
(<http://www.incra.gov.br/asp/agregado/Brasil3.asp>)

Tabela 2 - Percentuais de área e quantidade de imóveis rurais

CLASSES DE MÓDULOS FISCAIS	NÚMERO DE IMÓ- VEIS (%)	ÁREA (%)
TOTAL GERAL	100,0	100,0
Menos de 1 (minifúndio)	62,8	10,0
De 1 a 2	17,4	8,8
Mais de 2 a 4	9,1	9,2
TOTAL PEQUENA PROPRIEDADE	26,5	18,0
Mais de 4 a 10	6,3	15,6
Mais de 10 a 15	1,6	8,1
TOTAL MÉDIA PROPRIEDADE	7,9	23,7
Mais de 15 a 20	0,8	6,0
Mais de 20 a 50	1,5	20,6
Mais de 50 a 100	0,4	13,5
Mais de 100	0,1	8,1
TOTAL GRANDE PROPRIEDADE	2,8	48,3

Fonte: Elaborada pela autora com base nas informações do INCRA
(Tabela 1)

Considerando-se as regiões do País, grandes diferenças podem ser apontadas. A grande propriedade representa 1,8% dos imóveis da região Sul, 4,2% na região Norte e 11,4% na região centro-oeste.

No plano regional, a pequena propriedade mantém uma representação entre 30 e 33% em todas as regiões, com exceção da região Nordeste, onde essa categoria representa cerca de 18% da quantidade de imóveis, ainda com base nas estatísticas cadastrais do INCRA de setembro de 2000.

Os problemas da estrutura agrária e da titulação de terras no Brasil são, segundo ANOTER/FUNCATE (1997), decorrentes e explicáveis por inúmeras razões:

- (a) a não-efetivação de formais de partilha entre herdeiros (não materialização no terreno dos limites de cada um) e a venda efetuada por estes de seus direitos hereditários;
- (b) a venda de direitos sobre a posse;

- (c) o desconhecimento das terras públicas devolutas (federal, estadual e municipal);
- (d) as áreas arrendadas e aforadas;
- (e) a aceitação, pelos registros imobiliários, de uma diversidade de sistemas de medidas de áreas adotadas no Brasil;
- (f) a documentação existente, muitas vezes, não expressa a área do imóvel rural e os nomes dos confrontantes;
- (g) a não-obrigatoriedade de registro da planta da propriedade rural, caracterizando fisicamente a área e a sua situação espacial, impossibilitando a correta elaboração de seu “memorial descritivo”;
- (h) o grande número de detentores de imóveis rurais, que se consideram proprietários de direito e de fato, e assim são respeitados, porque ali nasceram seus avós e seus pais;
- (i) a despreocupação em demarcar a terra que consideram de direito possuir;
- (j) os loteamentos implantados sem aprovação oficial, muitos permanecendo em situação jurídica irregular;
- (k) a existência de muitos imóveis rurais localizados num dado município, porém registrados em outros.

4.2 O cadastro de imóveis rurais executado pelo INCRA

O cadastro dos imóveis rurais é realizado pelo INCRA mediante seu Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, de caráter declaratório. O INCRA realiza também o Cadastro Técnico de Imóveis Rurais prioritariamente em áreas de interesse para a reforma agrária. Órgãos estaduais de terra também realizam esse tipo de cadastro, principalmente para fins de regularização fundiária e planejamento regional. Neste item serão descritos esses dois tipos de cadastro.

4.2.1 O Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR

A primeira referência na legislação agrária brasileira sobre o Cadastro de Imóveis Rurais aparece no artigo 46 do Estatuto da Terra, Lei n. 4504, de 30 de novembro de 1964. Em seu artigo 49, parágrafo 2.º, diz que “todos os proprietários rurais ficam obrigados, para os fins previstos nesta Lei, a fazer declarações de propriedade, nos prazos e segundo normas fixadas na regulamentação desta lei”.

Diz ainda que “as declarações dos proprietários para fornecimento de dados destinados à inscrição cadastral, são feitas sob sua inteira responsabilidade e, no caso de dolo ou má-fé, os obrigarão ao pagamento em dobro dos tributos realmente devidos, além das multas decorrentes e das despesas com as verificações necessárias”.

A operação inicial de cadastramento declaratório ocorreu na “Semana da Terra”, ao final de 1965, quando foram instaladas as Unidades Municipais de Cadastramento – UMC. Em 1972, já sob a égide da Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR –, foi realizado o primeiro Recadastramento Geral. Em 1978, houve o segundo recadastramento, com a primeira tentativa de se registrar uma coordenada geográfica do imóvel no formulário de coleta e seu lançamento em cartas (Freire *et al.*, 1996).

Durante quinze anos, o cadastro manteve-se sem revisão, e até 1992 foram feitas apenas atualizações por intermédio da manutenção, envolvendo inclusão, exclusão e alteração de dados. O Recadastramento de 1992 retoma o cumprimento da lei, que determinava a sua execução a cada cinco anos. Juntamente com a criação do Cadastro das Terras Públicas, foram solicitadas, pela primeira vez, plantas dos imóveis com área superior a 1.000 hectares, obtendo-se aproximadamente, 39 mil de imóveis particulares e 767 de terras públicas, estes sem limites de área.

De um contingente estimado entre 4,5 a 5 milhões de imóveis rurais de particulares foram recadastrados mais de 3 milhões até março de 1993.

O registro do imóvel nesse cadastro é realizado mediante de ato declaratório do proprietário, do titular de domínio ou do seu possuidor a qualquer título, em formulário próprio denominado Declaração de Propriedade de Imóvel Rural – DP –, com diversas finalidades, até mesmo a de fornecer os elementos para aplicação do sistema tributário de progressividade e regressividade do ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural –, outrora de responsabilidade do INCRA e que, por força da Lei n. 8.022, de 12 de abril de 1990, passou a ser de responsabilidade da Secretaria da Receita Federal – SFR (ANOTER/FUNCATE, 1997).

As informações exigidas no formulário são:

- (a) dados pessoais de proprietários, condôminos, parceiros e arrendatários;
- (b) dimensão e localização do imóvel;
- (c) produção agrícola, pecuária e extrativa vegetal;
- (d) distribuição das áreas do imóvel;
- (e) valor do imóvel (valor da terra nua, daí subtraído o valor das demais benfeitorias).

Os formulários, uma vez preenchidos, são entregues pelos proprietários às Unidades Municipais de Cadastramento – UMC – onde, após uma revisão formal, são encaminhados às superintendências regionais do INCRA nas capitais, onde é providenciada a digitação dos dados. Esses dados são, então, filtrados pelo sistema, suas pendências, codificadas, para depois eles serem introduzidos no banco de dados.

As atualizações são realizadas por meio do preenchimento do Boletim de Atualização Cadastral. O histórico dos imóveis é armazenado na mesma base de dados.

O conteúdo literal e declaratório constitui o maior problema da base de dados do SNCR, cujas finalidades primordiais, segundo o INCRA (2000), são voltadas à obtenção de dados e elementos necessários às análises microeconômicas e às amostragens para fixação dos índices previstos nas alíneas do parágrafo 1.º do artigo 46 da Lei n. 4.504/64. As finalidades são voltadas também à orientação de assistências técnica e creditícia ao produtor rural, bem como ao levantamento sistemático:

- (a) dos imóveis rurais, para conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária, visando a política agrícola, os planos nacionais e regionais de reforma agrária e de colonização;
- (b) dos proprietários e detentores de imóveis rurais, para conhecimento das condições de efetiva distribuição e concentração da terra e do regime de domínio e posse;
- (c) dos arrendatários e parceiros rurais, para conhecimento das reais condições de uso temporário da terra;
- (d) das terras públicas federais, estaduais e municipais, visando disponibilidades de áreas para reforma agrária e colonização, e a situação dos posseiros e ocupantes dessas terras.

4.2.2 O Cadastro Técnico de Imóveis Rurais - CTIR

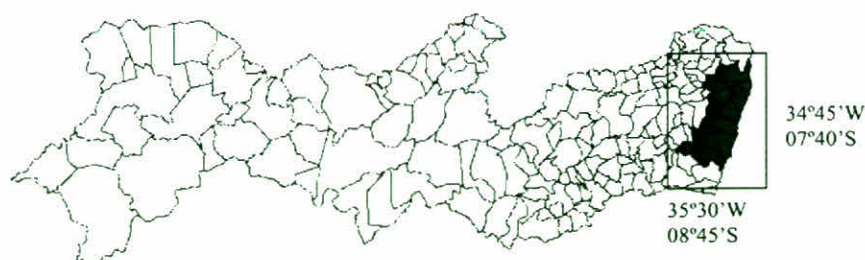
O cadastro técnico corresponde, em áreas rurais brasileiras, ao levantamento de um conjunto de informações referentes a cada imóvel, utilizadas para a definição da sua localização, estabelecimento de relações de vizinhança, caracterização da situação jurídica e do uso dado às terras. A execução do cadastro técnico é realizada principalmente pelo INCRA, geralmente em áreas consideradas prioritárias para a reforma agrária. As exceções são as áreas cadastradas por órgãos estaduais de terra ou prefeituras, muitas vezes em convênio com o próprio INCRA, para discriminação de terras devolutas ou planejamento regional.

De acordo com Balata (1984), a experiência pioneira no desenvolvimento de uma metodologia de cadastro técnico foi realizada por uma equipe do extinto IBRA, em 1968, destacada para estudar o problema e desenvolver uma metodologia que fosse adequada e viável para o caso brasileiro. Os procedimentos desenvolvidos pelos técnicos foram testados experimentalmente nos municípios de Casimiro de Abreu e Magé, no Estado do Rio de Janeiro. Criou-se a primeira metodologia fotogramétrica de cadastramento gráfico conjugado ao cadastro literal, denominado Cadastro Técnico de Imóveis Rurais – CTIR. Este novo cadastro pretendia substituir progressivamente o cadastro declaratório.

A realização efetiva e oficial do cadastro técnico, no entanto, só foi iniciada nos três primeiros anos do órgão federal que substituiu os extintos INDA e IBRA, o INCRA, criado em 1970. Assim, após concorrência pública em que participaram várias empresas privadas, foram selecionadas as regiões metropolitanas de Recife, Fortaleza e Salvador, para terem as áreas rurais dos municípios que as integram pesquisadas. Foi executado o Cadastro da Região Metropolitana do Recife, iniciado o de Fortaleza e não efetivado o de Salvador.

O CTIR, realizado no entorno da região metropolitana de Recife, abrangeu os municípios de Igaráçu, Itamaracá, Paulista, Olin-da, Recife, Jaboatão, São Lourenço da Mata, Moreno, Cabo, Escada, Ipojuca, Ribeirão e Sirinhaém, componentes ou sob influência da área metropolitana. A Figura 7 mostra a localização da área cadastrada.

Figura 7 – Localização da área cadastrada pelo INCRA, em Pernambuco, em 1973/74



A LASA, empresa responsável pela execução do projeto, descreve em boletim técnico (LASA, 1975) os procedimentos utilizados no cadastramento. O levantamento de campo, executado imóvel por imóvel, foi realizado por equipes compostas de coordenadores, cadastradores, tituladores, compiladores e avaliadores. Localizada a sede do imóvel, um cadastrador percorria o imóvel, traçando o seu perímetro na fotografia aérea, bem como os limites e uso do solo. Também anotava o nome dos proprietários e confrontantes. Outro cadastrador preenchia os boletins de cadastro com a ajuda do proprietário, mediante a consulta a documentos, como o título de propriedade. Em seguida, a equipe passava ao imóvel vizinho, onde, além de repetir os procedimentos realizados no vizinho, realizava a confirmação das confrontações dos limites. Em caso de dúvida, o profissional identificava a área de litígio. No escritório, a fotografia aérea passava para o compilador, que, por sua vez, transmitia os dados para a restituição aerofotogramétrica, demarcando os limites dos imóveis e usos da terra no momento.

Os boletins de cadastro seguiam para o avaliador, que realizava o cálculo do valor de determinados bens e equipamentos em geral e verificava a existência de animais e a finalidade do rebanho. O titular também recebia esses boletins, e sua função era confirmar a documentação do imóvel no cartório local mediante pesquisa de titulação. Nessa etapa, uma das tarefas que cabia à equipe de campo era o esclarecimento e a orientação daqueles que não tinham a documentação legalizada. Na pesquisa realizada nos cartórios, o titular verificou, muitas vezes, a falsidade da informação prestada ao INCRA por meio do formulário declaratório, concernente ao registro do imóvel.

Como resultado dos levantamentos realizados, foram executados cinco diferentes tipos de mapas temáticos: Levantamento Cadastral; Uso Atual das Terras; Declividade; Levantamento de Solos e Capacidade de Uso da Terra, nas escalas de 1:20.000 e 1:10.000, conforme o tipo de mapa e tamanho do imóvel. Como na região predomina o latifúndio, as escalas desses produtos mostraram-se satisfatórias (LASA, 1975).

De acordo com ANOTER/FUNCATE (1997), o CTIR executado no período de 1973/74 nos municípios pernambucanos apresentou, como resultado, um acréscimo de área de 68,9% em relação aos resultados do recadastramento geral do INCRA de 1972, ou seja, em relação ao cadastro declaratório. A execução do CTIR, por sua vez, financiado pelo PROJETO NORDESTE¹⁰ realizado na década de 1980 em centenas de municípios do Nordeste, apresentou um acréscimo de área nunca inferior a 30% em relação ao cadastro declaratório.

10 - Convênio INCRA/BIRD – Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento ou BIRD/Institutos Estaduais de Terra ou órgãos estaduais correspondentes.

Documentos apresentados ao INCRA durante a execução do
Cadastro Técnico realizado na RMR

DOCUMENTO
Carta de Aforamento
Carta de Adjudicação
Carta de Arrematação
Contrato de Compromisso (ou Promessa de Compra e Venda)
Contrato de Enfitéuse
Contrato Particular
Escritura Pública de Cessão de Direitos Hereditários
Escritura Pública de Compra e Venda
Escritura Pública de Constituição de Sociedade
Escritura Pública de <i>Datio Solutum</i>
Escritura Pública de Demarcação
Escritura Pública de Demarcação Judicial
Escritura Pública de Divisão Amigável
Escritura Pública de Divisão Geodésica
Escritura Pública de Doação
Escritura Pública de Doação com Reserva de Usufruto
Escritura Pública de Partilha Amigável
Escritura Pública de Permuta
Escritura Pública de Promessa de Compra e Venda
Escritura Pública de Rerratificação
Formal de Partilha
Recibo (simples)
Recibo Particular de Compra e Venda (firmado)
Registro de Incorporação
Usucapião

Fonte: LASA (1975)

O relatório da ANOTER/FUNCATE afirma ainda que o CTIR executado no agreste pernambucano provou que seus custos podem ser absorvidos em função dos produtos obtidos. A cessão de informes para cadastro bancário na liberação de crédito agrícola, para planejamento regional, fornecimento de plantas individuais e correspondentes memoriais descritivos tornou o projeto praticamente autofinanciável. Balata (1984, p.469) confirma o ressarcimento dos

custos do cadastro executado, apesar de o INCRA não ter dado a necessária publicidade dos resultados do trabalho e da sua possível utilização por parte de outros potenciais usuários. Com respeito a esta questão, Dale (1984, p.478) comenta que essa mesma crítica aplica-se a muitos países e que os benefícios do mapeamento simplesmente deixam de existir se os dados e informações nele contidos não são utilizados. Além disso, quanto maior a utilização, menores serão os custos unitários e maior a economia em custos de mapeamento.

Outra experiência com o CTIR foi realizada no período de 1987/89 na cidade de Mallet-PR, por intermédio de um convênio entre o ITCF – Instituto de Terras, Cartografia e Florestas do Paraná – e o Estado de Baden Württemberg, Alemanha. Um estudo realizado por Schneider (1993) comparou os dados obtidos nesse levantamento com os dados do cadastro declaratório do INCRA. Os resultados da análise indicam que quanto maior a área da propriedade rural, maior o percentual de discordância com os dados declarados. As diferenças variam de percentuais insignificantes (0,5%, 1,5%) até valores absurdos (180%, 265%, 299%), demonstrando a vulnerabilidade do sistema declaratório.

4.3 A administração das terras públicas

A especificação dos bens públicos, no direito brasileiro, encontra-se em legislação esparsa. A Constituição Federal de 1988 indica, no artigo 20, os bens da União e, no artigo 26, os do Estado. O Código de Águas (Dec. n. 24.643, de 10/7/34) classifica as águas públicas como de uso comum e dominicais (art. 1.º). O Estatuto da Terra contém normas sobre as terras públicas situadas na zona rural. Ainda se encontram subsídios sobre bens públicos no Código Florestal, no Código de Minas e no Código de Águas Minerais.

Di Pietro (2000) apresenta um capítulo que trata especificamente dos bens públicos. Com base no trabalho desta autora, serão

apresentados a seguir alguns aspectos relativos ao assunto, destacando-se, entre as terras públicas, os terrenos de marinha e as terras devolutas, de modo que se entenda o funcionamento do cadastro desses imóveis.

4.3.1 Os bens públicos

O Código Civil, em seu artigo 66, estabelece a seguinte divisão dos bens públicos:

- (a) *bens de uso comum do povo*: mares, rios, estradas, ruas e praças;
- (b) *bens de uso especial*: edifícios ou terrenos aplicados a serviço ou estabelecimento federal, estadual ou municipal;
- (c) *bens dominicais*: bens que constituem o patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios.

De acordo com Di Pietro (2000, p.517), o critério dessa classificação é o da destinação dos bens. Enquanto os bens de uso comum do povo são destinados ao uso coletivo, os de uso especial são utilizados pela administração para consecução dos seus objetivos. São os imóveis onde estão instaladas as repartições públicas, os bens móveis utilizados na realização dos serviços públicos (veículos oficiais, materiais de consumo, navios de guerra), as terras silvícolas, os mercados municipais, os teatros públicos, os cemitérios públicos. Os bens dominicais, por sua vez, correspondem às terras devolutas, aos terrenos de marinha, aos imóveis não utilizados pela administração pública e aos bens móveis que se tornem inservíveis. Como não têm destinação pública definida, os bens dominicais constituem-se em bens de domínio privado pelo Estado, que pode utilizá-los para obtenção de renda. Esses bens podem, assim, ser objeto de venda, permuta ou cessão. É permitida a concessão de direito real de uso para fins de urbanização, industriali-

zação, cultivo e também a sua cessão, gratuita ou onerosa, para fins culturais, recreativos, esportivos. Esses bens podem ainda ser administrados em benefício de todos, como as terras públicas onde se situam florestas, mananciais ou recursos naturais de preservação permanente.

Os terrenos de marinha têm a natureza de bens dominicais, uma vez que podem ser objeto de exploração pelo Poder Público, para obtenção de renda. Sua utilização pelo particular se faz sob o regime de enfiteuse ou aforamento, pelo qual fica a União com o domínio direto e transfere ao enfiteuta o domínio útil, mediante o pagamento de importância anual, denominada foro ou pensão.

As terras devolutas constituem uma das espécies do gênero terras públicas, ao lado de tantas outras, como terrenos reservados, terrenos de marinha, terras dos índios, ilhas etc. Integram a categoria de bens dominicais, já que não têm nenhuma destinação pública. Isso significa que elas são disponíveis. Continua válido o conceito residual de terras devolutas como sendo todas as terras existentes no território brasileiro, que não se incorporaram legitimamente ao domínio particular, bem como as já incorporadas ao patrimônio público, porém não afetadas a qualquer uso público.

Inicialmente, todas as terras que apresentavam essa característica de “não particulares” eram consideradas terras devolutas da União. Com a Proclamação da República, a Constituição de 1891 transferiu-as para os Estados, reservando para a União apenas as indispensáveis para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. A Constituição de 1988 (art. 20, inc. II) inclui entre os bens da União “as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, previstas em lei”.

O processo de separação das terras públicas das particulares denomina-se discriminação. O processo discriminatório pode ser administrativo ou judicial e é realizado mediante verificação da legitimidade dos títulos de domínio particulares, apurando-se, por

exclusão, as terras do domínio público. Zanatta (1984) e ITESP (1998, p.47) descrevem as fases que compõem a discriminação realizada pelo INCRA e pelo ITESP, respectivamente.

4.3.2 A administração das terras públicas

A responsabilidade pela administração das terras públicas brasileiras encontra-se distribuída entre o INCRA, a Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio e as diretorias de administração do patrimônio estaduais. Em alguns Estados, os órgãos de terra também exercem atividades de cadastramento e administração de imóveis públicos.

A Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio é a atual responsável (MP n. 1.795, de 1º/1/1999) pela administração dos imóveis pertencentes à União, anteriormente confiada à Secretaria do Patrimônio da União, vinculada ao Ministério da Fazenda. Entre suas atribuições estão:

- (a) administrar o patrimônio imobiliário da União e zelar por sua conservação;
- (b) adotar as providências necessárias à regularidade dominial dos bens da União;
- (c) lavrar, com força de escritura pública, os contratos de aquisição, alienação, locação, arrendamento, aforamento, cessão e demais atos relativos a imóveis da União e providenciar os registros e as averbações nos cartórios competentes;
- (d) proceder à demarcação e à identificação de imóveis de propriedade da União;
- (e) formular política de cadastramento de imóveis da União, elaborando sua planta de valores genéricos.

Na prática, de acordo com a própria SPU, estima-se que existam cerca de 3 milhões de imóveis da União, incluindo desde os

prédios utilizados pelo Governo Federal até os milhares de terrenos de marinha, ao longo da costa atlântica. Desse total estavam cadastrados até 31 de dezembro de 1994 cerca de 240 mil imóveis, além dos 18 mil ocupados por repartições federais em todo o país (SPU, 1999).

Na realidade, o cadastro realizado pela SPU é composto basicamente de dados descritivos relativos aos imóveis, não havendo um mapeamento sistemático desses imóveis. O cadastramento é realizado de acordo com a demanda externa, ou seja, à medida que as pessoas dão entrada em processos solicitando inclusão ou alteração na situação dos imóveis.

O baixo índice de imóveis cadastrados comprova que o órgão não possui estrutura administrativa e técnica para cumprir as atribuições que lhe competem.

Entre as atribuições do SNCR do INCRA, consta o levantamento sistemático de terras públicas federais, estaduais e municipais consideradas imóveis rurais (de acordo com sua destinação), visando identificar disponibilidades de áreas para reforma agrária e colonização e a situação dos posseiros e ocupantes dessas terras. O INCRA atua em terras devolutas da União que se situam na Amazônia Legal e na Faixa de Fronteira e em áreas adquiridas ou desapropriadas para fins de reforma agrária, localizadas em quaisquer pontos do país.

A execução da política agrária e fundiária dos estados é de responsabilidade dos órgãos estaduais de terra ou similares. Segundo ITESP (1998), a insegurança dominial é um dos mais sérios obstáculos para o desenvolvimento social e econômico de várias regiões do Estado. Inibe a realização de investimentos, prejudica a produção agropecuária e favorece a ocorrência de conflitos pela posse da terra. O ITESP refere-se ao Estado de São Paulo, mas a afirmação é válida para praticamente todos os estados do país.

De maneira geral, as principais atividades dos órgãos estaduais de terra podem ser resumidas conforme as atribuições do IDACE – Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará¹¹ em:

- (a) executar a política agrária do Estado, organizando a estrutura fundiária em seu território, com ênfase para o assentamento e reassentamento rural;
- (b) promover a discriminação das terras estaduais, tendo autoridade para reconhecer posses legítimas e titularizar os respectivos possuidores, bem como incorporar ao seu patrimônio as terras devolutas, as ilegitimamente ocupadas e as que se encontrarem vagas;
- (c) executar a Política Cartográfica definida pelo Estado, observando os interesses dos órgãos estaduais e em consonância com o Sistema Geográfico e Cartográfico Nacional.

De acordo com ITESP (1998), o instituto de terras também trabalha em convênio com prefeituras, regularizando áreas municipais e perímetros urbanos.

O trabalho de regularização fundiária consiste em uma série de procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos (cadastro e levantamentos topográficos, análise da origem dominial dos imóveis, ações discriminatórias judiciais, demarcações, planos de legitimação de posses etc.), que visam acabar com a incerteza dominial, separando as áreas devolutas das particulares e legitimando a posse e o uso de terras públicas.

11 - Em <http://www.sdr.ce.gov.br/ldace.htm>.

CAPÍTULO 5

ASPECTOS DA ESTRUTURA DO CADASTRO URBANO NO BRASIL

Ao contrário do cadastro das áreas rurais que, apesar dos problemas discutidos no capítulo anterior, é realizado de forma sistemática e centralizada, o cadastro das áreas urbanas no Brasil não possui uma diretriz nacional que oriente o seu funcionamento. O estudo do cadastro imobiliário urbano exige, portanto, o levantamento de informações diretamente nos setores de cadastro das prefeituras. Essa é uma tarefa complexa, considerando-se que o País possui atualmente mais de 5 mil municípios, com realidades socioeconômicas bastante diversas e, portanto, com diferentes capacidades e necessidades para a implantação e o desenvolvimento do cadastro imobiliário.

Durante a realização das pesquisas desenvolvidas para o doutoramento, realizei um levantamento da situação do cadastro imobiliário de doze cidades brasileiras, com realidades sociais, culturais e econômicas distintas. O objetivo de tal levantamento era analisar e apresentar algumas características do cadastro imobiliário urbano brasileiro. Além das questões técnicas inerentes ao funcionamento do cadastro, foram considerados aspectos administrativos

e de recursos humanos. A coleta dos dados foi realizada mediante questionários elaborados com base nos indicadores de eficiência definidos no documento Cadastro 2014 (Kaufmann & Steudler, 1998), enviados ou aplicados em forma de entrevista com os profissionais responsáveis. Também foram realizadas visitas aos setores de cadastro de algumas prefeituras.

Antes de apresentar os resultados da pesquisa, no entanto, é importante conhecer a legislação referente ao solo urbano e a evolução do cadastro urbano no Brasil, a fim de entender o modelo vigente na maioria das prefeituras.

5.1 O solo urbano e sua legislação

A principal questão que afeta o uso do solo urbano é a propriedade. As leis que regem a propriedade no País, entretanto, são o Código Civil de 1916 e a Lei de Registros Públicos. Apenas a União pode legislar sobre propriedade.

Em 1979, o Governo Federal promulgou a Lei n. 6.766 (19/12/1979) que rege o parcelamento do solo para fins urbanos. Essa lei faculta aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o estabelecimento de normas complementares para adequá-las às peculiaridades regionais e locais.

Dentre os tópicos mais importantes da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, destacam-se (Santos, 1990):

- (a) a distinção de formas de parcelamento do solo urbano em loteamentos e desmembramentos;
- (b) as condições básicas para a administração do parcelamento do solo;
- (c) os requisitos mínimos exigidos para os loteamentos;
- (d) as normas para a aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos;

- (e) a forma de estabelecimento de contratos de compra e venda;
- (f) as sanções aplicáveis aos crimes de promoção, efetivação e venda de loteamentos e desmembramentos irregulares;
- (g) as determinações e a competência quanto à transformação do uso do solo rural em urbano.

Quem define as diretrizes para o uso do solo é a prefeitura municipal ou o Distrito Federal. Os projetos de loteamento ou desmembramento deverão ser apresentados à prefeitura ou ao Distrito Federal, que têm competência para aprová-los.

A Constituição aprovada em 5 de outubro de 1988, no capítulo sobre Política Urbana (artigos 182 e 183), definiu os poderes do Município de regular o desenvolvimento urbano e o direito de construir e instituiu o plano diretor como instrumento básico dessa política. Compete ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (CF, art. 30, II), mas não pode ditar regras que contrariem as normas gerais estabelecidas pela Constituição Federal ou Estadual.

Ainda de acordo com a Constituição, compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, até mesmo habitação, saneamento básico e transportes urbanos. À União compete ainda, simultaneamente com os Estados, o Distrito Federal e os municípios, preservar e proteger o patrimônio ambiental e cultural. Aos Estados cabem instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para fins de planejamento (Santos, 1990).

Ao longo das décadas de aplicação da Lei n. 6.766/79, o processo de urbanização resultou em uma concentração espacial de populações de baixa renda. Cresceu o número de loteamentos irregulares, clandestinos e principalmente de favelas nas grandes cidades brasileiras. Nessas circunstâncias, muitas críticas foram feitas à Lei, ocasionando debates, discussões e por fim, a revisão da matéria com proposta de nova legislação.

A Lei n. 9.785/99 que altera a Lei n. 6.766/79, segundo Saule (2000), atende a dois objetivos:

- a) a regularização do registro público dos parcelamentos populares implantados em áreas desapropriadas pelo Poder Público, destinados à população de baixa renda, permitindo a dispensa do título de propriedade, de acordo com a posse judicial, pelo Poder Público;
- b) a alteração dos requisitos e critérios urbanísticos para o licenciamento de loteamentos urbanos, respeitando as determinações do Plano Diretor, como também as responsabilidades e obrigações do agente parcelador.

É oportuno mencionar que a Lei n. 9.785/99, no seu artigo 3.º define a infra-estrutura básica dos parcelamentos situados em Zonas de Interesse Social, dando uma demonstração clara do reconhecimento dessas Zonas urbanas com assentamentos de população de baixa renda com características urbanísticas precárias (Arruda *et al.*, 2002).

A Lei n. 10.257/01 denominada Estatuto da Cidade, regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. É o que determina o Parágrafo Único do artigo 1.º.

Os principais instrumentos para a política de planejamento urbano definidos na nova lei são: planos de ordenação territorial e de desenvolvimento socioeconômico; planejamento das Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal, com atenção especial para o Plano Diretor; o disciplinamento do parcelamento, uso e ocupação do solo; o zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos progra-

mas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social.

5.2 Os códigos tributários municipais

Os códigos tributários municipais estabelecem o Cadastro Fiscal e, algumas vezes, definem o Cadastro Imobiliário como um dos componentes desse Cadastro Fiscal.

Como exemplo, o Código Tributário de Florianópolis¹² estabelece:

“Art. 207. O Cadastro Fiscal, mantido pela Secretaria de Finanças, se comporá:

I – do Cadastro Imobiliário;

II – do Cadastro de Prestadores de Serviço de qualquer natureza.

Capítulo II – Cadastro Imobiliário

Art. 209 – O Cadastro Imobiliário tem por fim o registro das propriedades prediais e territoriais urbanas existentes, ou que vierem a existir, bem como dos sujeitos passivos das obrigações tributárias que as gravam, a dos elementos que permitam a exata apuração do montante dessa obrigação”.

Descrições similares aparecem nos Códigos Tributários de Vitória-ES e Cuiabá-MT. Constam também nesses códigos, com pequenas variações, que deverão ser comunicadas ao Cadastro Imobiliário, num prazo de trinta dias, os casos de construção, reformas e aquisições a qualquer título, devendo essas informações ser prestadas pelos adquirentes, proprietários ou possuidores a qualquer título.

12 - Consolidação das Leis Tributárias. Florianópolis-SC – Prefeitura Municipal de Florianópolis, 1997, p.64.

O Código Tributário de Recife-PE, no entanto, não apresenta o Cadastro Imobiliário como integrante do Cadastro Fiscal e traz um elemento importante, que é a inclusão de um artigo que obriga os cartórios a informarem mensalmente ao Cadastro Imobiliário as operações realizadas, nos termos seguintes:

“Cap.II – Das obrigações acessórias

Seção única – Da inscrição no Cadastro Imobiliário

Art. 36 – § 2 – Os oficiais de registro de imóveis e os titulares de cartórios de notas da Comarca de Recife, mensalmente, deverão remeter à Secretaria de Finanças relatório com as operações e registro de mudança de proprietário ou titular, de domínio útil e averbação de área construída, preenchido com todos os elementos exigidos, de imóveis situados no território do Recife, conforme modelo aprovado pelo Poder Executivo e no prazo por ele estabelecido”.¹³

5.3 Antecedentes do Cadastro Urbano no Brasil

A Constituição Federal de 1946 definiu e assegurou aos municípios brasileiros a autonomia no que se refere à decretação e à arrecadação de tributos de sua competência. Desde então, os municípios passaram a se organizar para a cobrança de tributos, principalmente os impostos sobre os imóveis prediais e territoriais urbanos. A partir daí surgiram os primeiros cadastros fiscais imobiliários (Silva, 1979).

De acordo com estudo da ANOTER/FUNCATE (1997), na década de 50, uns poucos técnicos oriundos do Grupo Hollerith, objetivando dinamizar e modernizar o controle e cobrança de IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano –, procuram efetuar a implantação do IPTU na cidade de Curitiba.

13 - Consolidação da Legislação Tributária da Cidade do Recife – Prefeitura Municipal de Recife, 1996, p.29.

Ainda em meados dessa década, uma empresa privada de prestação de serviços de engenharia e fotogrametria, assessorada por um desses técnicos, introduziu no Brasil a tecnologia de execução do cadastro técnico urbano, adotando metodologia fotogramétrica no cadastramento de campo (utilizando como base cartográfica as ampliações de fotografias aéreas, na escala de 1:1.000, identificando em campo sobre essas fotografias aéreas, todas as unidades urbanas tributáveis territoriais e/ou prediais). Essa empresa executou esse tipo de Cadastro Técnico em cerca de quarenta cidades brasileiras.

Com o surgimento do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, – no início da década de 1970, essa instituição, responsável pelo planejamento urbano integrado das grandes cidades, encontra deficiências em dados básicos espaciais para planejamento e passa a financiar, com recursos do BNH – Banco Nacional da Habitação –, nas médias e grandes cidades do país, o então denominado Cadastro Técnico Municipal – CTM. O SERFHAU chegou a cadastrar mais de duzentas pequenas e médias empresas que se habilitavam a participar de concorrências públicas em todo o país para execução do CTM.

A partir daí, e em rápida sucessão, difundiu-se pelo País a idéia de Cadastro Técnico, que, com o apoio técnico do SERFHAU, foi desenvolvido em diversas e nem sempre bem-sucedidas tentativas de implantação em inúmeros municípios brasileiros.

Ainda nesse período, para que as pequenas cidades tivessem a possibilidade de ter um Cadastro Técnico Municipal, que permitisse uma melhoria e um acréscimo de arrecadação do IPTU, o Ministério da Fazenda criou o Projeto CIATA – Convênio de Incentivo ao Aperfeiçoamento Técnico-Administrativo das Municipalidades –, para executar o cadastro com financiamento a fundo perdido. Apesar de esse modelo visar unicamente a melhoria da receita municipal, a metodologia apresentava semelhanças com o sistema de cadastro desenvolvido pelo SERFHAU, muito embora não houvesse a preocupação com a uniformização das informações imobiliá-

rias, ou seja, cada município definia o grupo de informações necessárias ao atendimento da finalidade fiscal (EMPLASA, 1992).

Municípios com financiamento ou assistência técnica concedidos pelo SERFHAU para elaboração de cadastro e/ou cartografia, no início da década de 1970.

INSTRUMENTO	MUNICÍPIOS
Cadastro Técnico	Belém-PA, Santarém-PA ¹ , Corumbá-MT ² , Cuiabá-MT ² , Aquidauana-MT, Goiânia-GO, Porto Velho-RO, Boa Vista-RR ³ , Olinda-PE, Imperatriz-MA ¹ , Guarulhos-SP, Piracicaba-SP ² , Curvelo-MG, Formiga-MG, Belo Horizonte-MG, Gov. Valadares-MG, Barbacena-MG, João Molevade-MG ² , Cataguases-MG ² , Passos-MG ² , Laurus-MG, São Lourenço-MG, Barra Mansa-RJ, Maricá-RJ, Niterói-RJ, Resende-RJ, , Teresópolis-RJ, Cachoeiro do Itapemirim-ES ² , Guarapari-ES ² , Colatina-ES ² , Blumenau-SC, Florianópolis-SC ³ .
Cadastro Imobiliário	Nova Iguaçu-RJ, Valença-BA, Feira de Santana-BA, Recife-PE, Ceará Mirim-RN, Aracaju-SE, Teresina-PI, Campina Grande-PB, São Luís-MA, Diadema-SP, Aracatuba-SP, Franca-SP, Votuporanga-SP, Itapetininga-SP, Caxias do Sul-RS, São Gabriel-RS, Novo Hamburgo-RS.
Cartografia	Baixada Santista-SP ² , Joinville-SC, Gegeran-SP ² .
Planta Cadastral	Fortaleza-CE ² .

Fonte: Adaptado de EMLASA, 1992, p.17.

Obs: 1 - verba do PIN (Plano de Integração Nacional) e Assistência Técnica do SERFHAU;

2 - solicitação de financiamento;

3 - assistência técnica sem financiamento.

5.4 O Cadastro Técnico Urbano

O modelo implementado pelo Projeto CIATA considera o Cadastro Imobiliário Municipal como um “conjunto de informações

das áreas urbanas a serem mantidas permanentemente atualizadas pelas municipalidades”. Segundo esse modelo, o Cadastro Imobiliário é concebido principalmente para os seguintes casos (BRASIL, 1980):

- (a) arrecadação municipal, compreendendo lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano; lançamento de Contribuição de Melhoria; lançamento de taxas de serviços urbanos;
- (b) planejamento físico territorial urbano, compreendendo estudo e localização de equipamentos sociais e de infra-estrutura urbana; estudo de localização e utilização de sistema viário urbano; reserva de área para fins especiais; e estudo de controle de uso do solo urbano.

Esse tipo de cadastro é composto por informações sobre os imóveis urbanos, valores dos imóveis, contribuintes, obras públicas e particulares e ocupação do espaço urbano. Pode, assim, ser utilizado como subsídio à elaboração do plano diretor municipal, à elaboração de leis e regulamentos sobre loteamento e zoneamento em função da realidade existente, ao controle do uso permitido dos prédios e terrenos.

As informações são registradas por unidade imobiliária e apuradas por quadra, distrito e zona, sendo representadas graficamente.

Com a utilização do Geoprocessamento, muitas prefeituras possuem atualmente registros digitais dos dados cadastrais, muitas vezes sem georreferenciamento, apenas modificando o ambiente de armazenamento desses dados (do papel para o computador).

O chamado Cadastro Técnico Municipal – CTM – é constituído por uma parte cartográfica, composta de cartas que indicam a divisão em parcelas de uma área, juntamente com identificadores

das parcelas, e por uma parte descritiva, que contém registros dos atributos físicos e abstratos relativos às parcelas identificadas nos mapas.

5.4.1 O sistema cartográfico do cadastro

Na maioria das prefeituras, as cartas que compõem o sistema cartográfico do cadastro são basicamente as seguintes:

- (a) Planta Geral do Município;
- (b) Planta de Referência Cadastral;
- (c) Planta de Quadras.

Essas plantas são obtidas com base no levantamento aerofotogramétrico ou topográfico. Salvo algumas diferenças de terminologia ou método de implantação, de maneira geral as plantas de referência possuem ligação com a Carta do Brasil ao Milionésimo, quando possuem alguma referência geográfica. Pela Planta de Referência é que se define a codificação das plantas de setores e as quadras fiscais. Essa codificação é, na maioria das vezes, definida com a medida da testada dos lotes e das quadras. O resultado, portanto, são plantas de quadras isoladas, obtidas sem o apoio de pontos de uma rede de referência geodésica.

5.4.2 O sistema descritivo do cadastro

A parte descritiva do cadastro diz respeito às informações sobre o imóvel e seu proprietário. Segundo o modelo proposto pelo projeto CIATA, adotado em praticamente todo o País, essas informações são coletadas por meio de dois documentos: o Boletim de Logradouros (BL) e o Boletim de Cadastro Imobiliário (BCI). As informações contidas nesses dois documentos correspondem à base

para os arquivos cadastrais que promoverão o processamento e o lançamento tributários.

O Boletim de Logradouros (BL) relaciona dados relativos aos logradouros urbanos. Cada logradouro recebe uma codificação. São relacionados os serviços urbanos existentes e o valor por metro quadrado de terreno, retirado da Planta de Valores Genéricos, que é a planta na qual estão indicados os valores do metro quadrado de terrenos, por face de quadra.

O Boletim de Cadastro Imobiliário (BCI) agrupa informações referentes ao imóvel urbano. Registra dados relativos ao proprietário, as características do imóvel e à sua localização.

5.5 Levantamento e análise de aspectos do cadastro imobiliário urbano de algumas cidades brasileiras

A dificuldade de se realizar um diagnóstico do cadastro imobiliário urbano brasileiro reside no fato de que a responsabilidade pela implantação e manutenção desses cadastros é de cada prefeitura.

No período de 1998/2000, foi realizada uma pesquisa, parte integrante da minha tese de doutorado, com o objetivo de obter determinadas informações relativas ao funcionamento dos sistemas cadastrais de algumas cidades brasileiras. Os resultados dão um indicativo da situação do cadastro urbano no Brasil, uma vez que os setores cadastrais não diferem de forma significativa na maioria das cidades com características semelhantes. A divulgação das experiências em termos de aperfeiçoamento dos setores cadastrais constituem-se em informações de grande valor, que possibilitam análises, conclusões e uma possível implementação em outras cidades.

O questionário utilizado na coleta dos dados foi construído com base em estudo realizado pela FIG para a definição do "Cadastro do Futuro" (Kaufmann & Steudler, 1998). Para a identificação das tendências do cadastro do futuro, a FIG fez

inicialmente um levantamento dos sistemas cadastrais existentes. Entre os aspectos analisados por aquela instituição, seis foram selecionados para a pesquisa: conteúdo e atualização do cadastro; coleta dos dados e produto cartográfico resultante; grau de automatização do cadastro; recursos humanos; características gerais do sistema; e pontos fortes e fracos do sistema.

Dentre as doze cidades pesquisadas, sete foram visitadas, sendo os dados referentes às restantes obtidos com base no preenchimento dos questionários sem a presença da pesquisadora. Além das questões constantes nos questionários, nos casos em que o levantamento foi feito por entrevista, procurou-se identificar outros aspectos influentes no funcionamento dos setores de cadastro, como os aspectos políticos.

Cidades pesquisadas

CIDADE	POPULAÇÃO*(hab.)	ÁREA*(km ²)
Belém-PA	1.144.312	1.065
Carangola-MG	31.387	356
Caruaru-PE	231.989	928
Florianópolis-SC	271.281	436
Franca-SP	267.235	607
Jaboatão dos Guararapes-PE	529.966	256
Maringá-PR	267.942	490
Mogi das Cruzes-SP	312.685	725
Recife-PE	1.346.045	218
Salvador-BA	2.211.539	325
Santo André-SP	624.820	175
São Paulo-SP	9.839.066	1.525

* Fonte: IBGE (www.ibge.gov.br), em 2/11/2000.

A seguir, serão apresentados os resultados dos elementos pesquisados e salientados os aspectos importantes referentes a cada um deles. Além dos resultados obtidos diretamente nas cidades que participaram da pesquisa, foram acrescentadas algumas experiências, relatadas em publicações técnicas, como exemplos de

idéias que têm sido testadas e implementadas com o objetivo do aperfeiçoamento dos cadastros.

5.5.1 Conteúdo e atualização do cadastro

a) O cadastro cobre todo o território do município?

Apenas em três cidades (São Paulo-SP, Santo André-SP e Carangola-MG) verificou-se a cobertura completa do município. São Paulo e Santo André, no entanto, não possuem áreas rurais. Nas demais, a cobertura é restrita às áreas urbana e de expansão urbana, de acordo com o plano diretor do município. Essa característica explica-se pelo caráter predominantemente fiscal do cadastro imobiliário. Há casos, até mesmo, de imóveis localizados dentro do perímetro urbano, porém não cadastrados por possuírem cadastro no INCRA como imóveis rurais.

b) Forma de atualização do cadastro:

A consulta, nesse caso, era se a atualização do cadastro era sistemática ou esporádica. Apesar de 50% das respostas citarem a forma de atualização como sendo sistemática, não se conseguiu identificar critérios para a determinação da periodicidade dessa atualização. Uma exceção é o município de Mogi das Cruzes-SP, que possui uma sistemática de atualização contínua, com equipe de cadastradores da própria prefeitura, orientados por uma metodologia que inclui a identificação das áreas prioritárias para o cadastramento feita mediante fotografias aéreas ampliadas. O Cadastro Imobiliário de Mogi das Cruzes destaca-se pela eficiência, apesar de ser quase que totalmente analógico.

Entre os que apontam a atualização esporádica, na maioria das vezes essa atualização é feita apenas quando o contribuinte procura a prefeitura para alterar algum dado cadastral, ou pela solicitação de licença de construção, alvará etc. Outras vezes esta atualização é

realizada quando da execução de obras da prefeitura ou necessidade de atualização do valor de mercado imobiliário.

Pode-se dizer que a atualização é um dos pontos críticos dos sistemas cadastrais. Consta-se que, apesar dos esforços das prefeituras para modernizar os seus sistemas, a questão da atualização é deixada de lado, e os dados logo tornam-se distantes da realidade física do município.

Vieira *et al.* (1999) apresentam a experiência de Belo Horizonte com a manutenção das bases cadastrais utilizando a metodologia do percurso urbano, onde uma equipe de cadastradores coleta as informações necessárias em áreas determinadas como prioritárias, visando a obtenção de dados reais para a atualização das bases cadastrais. São levantadas tipicamente informações que possam ser obtidas por observação direta dos elementos da paisagem urbana, sem que seja necessário entrar nos imóveis ou analisar documentos, o que garante a agilidade do processo.

Dentre as informações que podem ser levantadas mediante esse processo, destacam-se as que se referem às características de ocupação do imóvel, o endereçamento e a identificação das ruas, a infra-estrutura urbana, além de modificações de maior porte, como novas ruas ou prolongamento de ruas existentes, novos loteamentos, obras-de-arte e edificações de destaque. Algumas dessas informações podem ser atualizadas diretamente no sistema; outras exigem o encaminhamento para a execução de levantamentos topográficos, fundamentais para o lançamento da realidade edificada, em situações como novos loteamentos, projetos viários e grandes obras. Como o percurso identifica essas situações, os trabalhos de atualização por levantamento topográfico podem ser facilmente direcionados e priorizados.

c) Objetivos atendidos pelo cadastro imobiliário

Neste item fica claro o caráter predominantemente fiscal do cadastro. Todos os questionários apontaram os fins fiscais como um dos principais objetivos atendidos pelo cadastro. Os objetivos

sugeridos pela pesquisa são apresentados na Tabela 5, com a quantidade de respostas positivas para cada um deles.

Objetivos atendidos pelo cadastro

OBJETIVOS ATENDIDOS PELO CADASTRO	RESPOSTAS POSITIVAS
Fins fiscais	12
Avaliação imobiliária	12
Mapeamento básico do município	10
Planejamento do uso do solo	8
Avaliação de impacto ambiental	6
Gerenciamento de infra-estrutura (água, luz, telefone, segurança pública)	5
Fins legais (utilização do cadastro pelo registro)	3

Além do caráter fiscal do cadastro, é importante salientar a sua importância como base de dados, até mesmo cartográficos, dos municípios. Essa importância, infelizmente, não se reflete no momento de se especificar levantamentos que atendam a outras necessidades da administração municipal. A qualidade dos dados é, muitas vezes, inadequada a algumas aplicações e observa-se que, em vários dos casos estudados, a subutilização desses dados é resultado da falta de integração entre os setores da prefeitura e da dificuldade de comunicação com outros órgãos usuários dos mesmos dados. A avaliação imobiliária aparece no mesmo grau de importância do atendimento aos fins fiscais em virtude da estreita relação entre eles.

Observou-se que as respostas relativas à utilização dos dados cadastrais para o gerenciamento de infra-estrutura referem-se aos casos em que existe uma base cartográfica única, que é utilizada tanto pela prefeitura como pelas concessionárias, como o caso do Projeto Unibase, na Região Metropolitana de Recife-PE. A utilização direta e contínua dos dados do cadastro imobiliário por concessionárias não ocorreu nos demais casos. Isso ocorre por causa da dificuldade de integração quando os dados técnicos específicos de cada usuário são completamente distintos. Uma

experiência que tem sido realizada é a parceria entre prefeitura e concessionárias. Em Caruaru-PE, por exemplo, a prefeitura cedeu à concessionária de água e esgoto (COMPESA – Companhia Pernambucana de Saneamento) sua base analógica e recebeu em troca a mesma base digitalizada, agora utilizada por ambas.

Com relação aos fins legais supostamente atendidos pelo cadastro, trata-se, nesses casos, de simples solicitação de alguns dados cadastrais pelos registros imobiliários ou tabelionatos. Já no caso da utilização de dados do registro imobiliário pelo cadastro, observou-se alguns casos de sistematização, como em Recife-PE, onde o Código Tributário estabelece a obrigação de envio, pelos registros imobiliários e tabelionatos, de relatórios mensais informando as alterações de direitos sobre os imóveis. Em Mogi das Cruzes-SP, a prefeitura adquire todas as certidões dos registros realizados a cada mês e as mantém arquivadas. Em São Paulo-SP, foi realizado um convênio entre a prefeitura e os registros imobiliários, em que os dados são enviados mensalmente por meio magnético. Em Santo André-SP, foi realizado um estudo que visa o intercâmbio de dados entre a prefeitura e os cartórios de registros imobiliários, em que os cartórios disponibilizarão dados pessoais e de alteração de direitos sobre os imóveis e, em troca, receberão da prefeitura os mapas digitais com a localização de todos os imóveis da sua circunscrição. A necessidade dos dados legais é evidente nas prefeituras, até mesmo para a procuradoria jurídica, e os primeiros passos estão sendo dados em alguns municípios, buscando uma aproximação com os registros imobiliários.

5.5.2 Coleta dos dados e produto cartográfico resultante

a) Base cartográfica utilizada

A maioria das prefeituras (nove) possui base cartográfica obtida por levantamento aerofotogramétrico. Apenas três apontaram a existência de base obtida por levantamento topográfico. Nota-se que a data dos levantamentos varia de 1960 a 1998, sendo que muitas referem-se a levantamentos fotogramétricos parciais para atualização de áreas consideradas críticas e possuem dados obtidos em mais de uma época. Também observa-se a utilização dos dois tipos de levantamentos formando uma única base. A forma como essas atualizações cartográficas são feitas, sem nenhum controle geodésico, explica as distorções verificadas em muitos sistemas.

Com relação à existência de rede de referência municipal, apenas a cidade de Franca-SP, entre as cidades pesquisadas, implantou essa rede e exige, em legislação municipal, o referenciamento dos novos levantamentos a ela. O registro de imóveis só procede ao registro do loteamento se ele possuir um ponto de coordenadas referenciadas à rede. O problema, nesta cidade, é que não há uma fiscalização da qualidade do levantamento por ocasião do seu recebimento na prefeitura, podendo o interessado de má-fé “simular” uma coordenada próxima daquelas da rede. Como o cadastro é analógico, torna-se difícil aproveitar esses dados referenciados para a atualização da base cartográfica. De qualquer forma, com a presença física dos marcos, é possível estabelecer essa ligação no futuro.

b) Método de levantamento utilizado na atualização cadastral

Este item refere-se à coleta dos dados relativos ao lote. Na grande maioria dos casos (sete prefeituras), os dados são obtidos por medidas expeditas feitas a trena. Nos demais casos, nem essas medidas são executadas. Aceita-se os dados declarados pelo detentor do imóvel, quando este procura a prefeitura para

regularizar alguma documentação. A unilateralidade das informações tornam os dados geométricos do cadastro pouco confiáveis e caracterizam o mesmo sistema declaratório encontrado no cadastro rural.

c) Representação gráfica

Todos os municípios pesquisados apontam as plantas de quadra como produto cartográfico utilizado. Apenas a Planta de Referência, em escala de 1:5.000, é referenciada à rede geodésica. As plantas de quadra, articuladas com base nesse Planta de Referência, são codificadas com medidas das testadas dos lotes, seguindo metodologia implantada pelo projeto CIATA (setor, quadra e lote, ou distrito, setor e quadra). Em Belém, os levantamentos e a consultoria efetuados pelo GT-Cadastro da UFSC apresentam metodologia própria.

Em Santo André-SP, onde o Cadastro Imobiliário faz parte do sistema de geoprocessamento do município, todas as plantas de quadra estão georreferenciadas, e a consulta pode ser feita utilizando-se a identificação tradicional (setor, quadra e lote), pelo endereço ou pelas coordenadas.

5.5.3 Grau de automatização do cadastro

Todos declaram estar em estado de transição para um sistema automático ou completamente automatizado. As situações, no entanto, são bastante distintas. Há casos de automatização completa e cadastro georreferenciado, como Santo André-SP, e outros em que a automatização é feita pela simples digitalização das quadras individuais, utilizando-se programas CAD, como ocorre em Florianópolis-SC e Franca-SP. Esse tipo de automatização apenas facilita a atualização das quadras, uma vez que evita o redesenho delas a cada alteração, não trazendo praticamente nenhuma

contribuição efetiva ao aperfeiçoamento do cadastro, do ponto de vista de precisão cartográfica ou de referenciamento geodésico.

Vale a pena fazer nesse momento algumas considerações relativas à introdução do geoprocessamento nas prefeituras. Quase todas as prefeituras consultadas possui algum tipo de sistema de geoprocessamento (ou de cartografia digital). Constata-se, no entanto, a impossibilidade ou a dificuldade de utilização desse sistema pelo cadastro imobiliário. Em alguns casos, o geoprocessamento é feito para quadras, não atendendo às necessidades do cadastro, que exige informações sobre o lote. Outras vezes, a dificuldade é administrativa, causada pela centralização das informações em setores de geoprocessamento dissociados dos setores de cadastro. A utilização mais eficiente do geoprocessamento, dentre os municípios pesquisados, ocorre na área do planejamento urbano.

Outra dificuldade encontrada em praticamente todas as prefeituras visitadas é a insuficiência de recursos humanos para agilizar o processo de transição para um sistema automatizado. Muitas vezes o mesmo técnico tem de cumprir a rotina diária do setor, que não pára, e, ao mesmo tempo, trabalhar na automatização do sistema.

5.5.4 Recursos humanos

Observa-se a predominância absoluta de funcionários administrativos exercendo a função de técnicos nos setores de cadastro. A tabela a seguir mostra a quantidade de prefeituras onde trabalham pelo menos um dos profissionais citados. O cadastro imobiliário é geralmente um setor tradicional da prefeitura, com funcionários antigos resistentes a mudanças, em muitos casos. Isto se constitui em dificuldades no momento de se aperfeiçoar os sistemas existentes.

Recursos Humanos no Cadastro Imobiliário

PROFISSIONAIS	PREFEITURAS
Administrativos	12
Arquitetos	04
Engenheiros civis	01
Engenheiros cartógrafos	01
Geógrafos	01
Técnicos em agrimensura e/ ou edificações	02

Percebe-se uma maior eficiência no funcionamento do cadastro das prefeituras que possuem ao menos um profissional da área técnica (arquiteto, geógrafo ou engenheiro), com consciência da necessidade de uma base cartográfica de qualidade. Infelizmente, nem sempre esses técnicos são decisores.

Um aspecto administrativo interessante encontra-se em Florianópolis-SC, onde a cartografia urbana é de responsabilidade do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF –, e não da Secretaria de Finanças, como ocorre na maioria das cidades pesquisadas. Em Recife-PE, a base cartográfica utilizada é a do órgão metropolitano, Fundação de Desenvolvimento Municipal – FIDEM mediante o projeto UNIBASE. Já em Santo André-SP, a base é disponibilizada pelo Departamento de Informática, que cuida do geoprocessamento municipal.

Nessas cidades é onde se encontram os técnicos (engenheiros, arquitetos ou geógrafos). Apesar das dificuldades administrativas apontadas no intercâmbio dos dados, que nem sempre é amigável, a vantagem desse tipo de organização é a desvinculação entre as áreas técnica e financeira, o que favorece a questão dos recursos humanos. É mais fácil conseguir estagiários e engenheiros para um órgão ou setor técnico do que para um setor extremamente administrativo como é o setor de finanças de uma prefeitura.

5.5.5 Características gerais do sistema

A seguir são apresentados os itens questionados e os resultados obtidos na caracterização geral dos cadastros imobiliários urbanos pesquisados.

Características Gerais do Sistema

Acesso dos dados pelo usuário	fácil	07	difícil	03
Cobertura completa do território	sim	03	não	09
Sistema confiável e seguro	sim	11	não	01
O sistema serve a outras finalidades	sim	12	não	00
O mapeamento básico atende às necessidades do cadastro?	sim	12	não	00
Base legal	boa	03	insuficiente	02
Atende às necessidades locais	completamente	04	em parte	06
Estrutura administrativa	eficiente	06	ineficiente	05

Os resultados indicam que, na visão dos profissionais que trabalham com Cadastro Imobiliário, o modelo predominante atende aos fins a que se propõe, cujos objetivos imediatos são fiscais. Assim, consideram o sistema confiável e o mapeamento satisfatório, apesar das grandes discrepâncias provocadas pela deficiência da atualização. É importante salientar que o grande problema da atualização reside nas áreas irregulares ou de baixa renda, que não são passíveis de tributação. Isso talvez justifique o alto índice de aprovação do sistema.

Percebeu-se também, nesse levantamento, que os profissionais sabem que o sistema poderia ser mais bem utilizado; daí a consciência da maioria de que o cadastro atende apenas em parte às necessidades locais.

Com respeito ao acesso dos dados pelo usuário, um exemplo interessante e atual é o da prefeitura de Santo André-SP que implantou, dentro de um projeto de modernização, um sistema de atendimento ao público com terminais de atendimento. Por intermédio desses terminais, as pessoas resolvem rapidamente muitos problemas; recebem certidões sem o pagamento de taxas; e as alterações nos dados cadastrais são realizadas pelo atendente e logo incorporadas ao sistema por meio de rede interna de computadores. Também há diversos serviços via Internet, até mesmo os mapas das quadras fiscais.

5.5.6 Pontos fortes e fracos do sistema

A tabela seguinte apresenta os aspectos considerados como pontos positivos e negativos dos sistemas cadastrais. O resultado demonstra a dificuldade das prefeituras para implementar e manter os seus sistemas cadastrais e a carência de profissionais especializados, em todos os níveis.

Pontos Fortes e Fracos do Sistema

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
Responsabilidade pelas informações transmitidas pelos contribuintes	Mapeamento imperfeito
Existência de uma base cartográfica única	Falta de equipamentos
Prioridade para o atendimento ao munícipe	Insuficiência de recursos humanos para realizar os levantamentos

5.5.7 Análise dos resultados

Foram ouvidos, nessa pesquisa, profissionais que trabalham no dia-a-dia dos setores de cadastro de prefeituras com condições

econômicas, técnicas e políticas distintas. Dessa forma, os aspectos analisados correspondem a uma visão realista da situação atual do Cadastro Imobiliário Urbano no Brasil. Percebe-se a existência de diversas iniciativas isoladas em busca do aperfeiçoamento do cadastro. Cada uma delas busca a melhoria do seu sistema de acordo com a viabilidade de sua aplicação. Constatou-se o caráter predominantemente fiscal do cadastro imobiliário, apesar de a progressiva automatização dos sistemas abrirem novas possibilidades de utilização dos bancos de dados cadastrais, o que tem ocorrido naquelas cidades em que o processo de automatização encontra-se em estado avançado.

O aspecto político é um dos mais fortes condicionantes do avanço das iniciativas de aperfeiçoamento do cadastro. Muitas vezes, um prefeito fortalece e apóia o desenvolvimento do setor de cadastro da prefeitura, mas na gestão seguinte o seu sucessor não tem como prioridade essa área. Nesse momento, a capacidade do técnico de convencer o governante da importância e da necessidade da continuidade do trabalho é fundamental. O técnico tem de ser hábil para explicar ao decisor os benefícios e o valor do trabalho que tem sido desenvolvido.

Constatou-se, ainda, nessa pesquisa, a importância dos cursos de aperfeiçoamento dos profissionais que trabalham com cadastro. Nas cidades onde trabalham engenheiros, arquitetos, geógrafos ou até mesmo profissionais da área administrativa que fizeram algum tipo de especialização em cartografia observa-se uma consciência muito maior da importância da qualidade da base cartográfica, embora muitas vezes esses técnicos não tenham conseguido aperfeiçoar o sistema principalmente em virtude de influências políticas.

5.6 O cadastro imobiliário de Santo André-SP

O Município de Santo André apresenta uma eficiente estrutura administrativa, resultado de um Programa de Modernização Administrativa desenvolvido pela prefeitura nos últimos dez anos. Todo esse esforço em busca dessa eficiência e do melhor atendimento ao usuário do serviço público municipal reflete-se na estrutura do cadastro imobiliário do município.

O geoprocessamento, iniciado em 1990, sob a responsabilidade do setor de informática, cobre hoje todo o território municipal, apresentando informações por lotes. Através de uma rede Intranet, os dados geoprocessados são disponibilizados a todos os setores da prefeitura, constituindo-se numa estrutura descentralizada de atualização, em que a consulta é permitida a todos e cada setor é responsável pela alteração dos dados sob sua responsabilidade.

A descentralização torna o sistema mais ágil e seguro, em contraste com os sistemas comumente encontrados em outras prefeituras, onde toda a atualização é realizada pelo próprio setor responsável pelo geoprocessamento, o que resulta em sistemas lentos e de aplicação limitada.

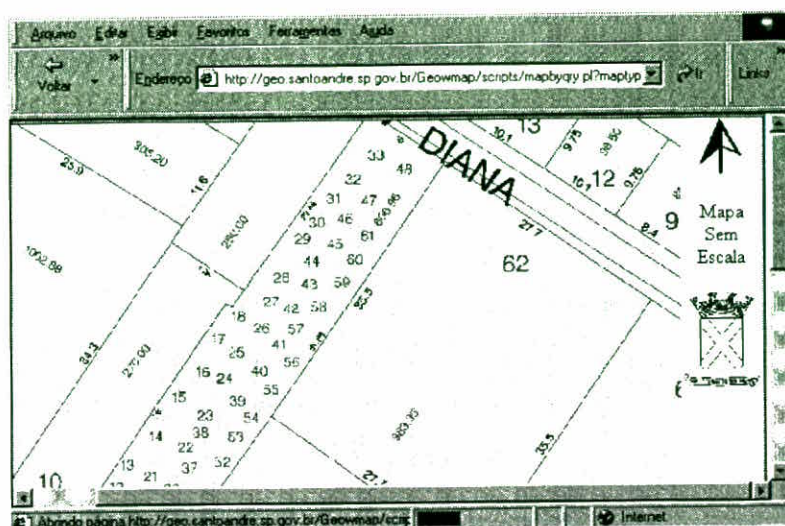
Do ponto de vista geométrico, a base cartográfica é imprecisa, com levantamento aerofotogramétrico realizado em 1990, foi atualizada mediante plantas de loteamentos sem padronização e projetos de intervenção urbana. Os novos dados são inseridos na base oficial, de forma que esta represente a sua existência. Os profissionais responsáveis pela base de dados têm consciência do problema e lutam pela realização de um voo fotogramétrico para obtenção de uma nova base.

Todas as quadras fiscais do município são disponibilizadas via Internet¹⁴. A Figura 8 apresenta o mapa de uma quadra fiscal, onde pode-se observar os valores dos números de identificação dos lotes e das suas áreas.

14 - Endereço eletrônico da Prefeitura de Santo André: www.santoandre.sp.gov.br

Enquanto os recursos para a atualização não se tornam realidade, encontrou-se uma forma de atribuir algum valor métrico às informações gráficas. Em cada limite de lote são escritas as dimensões registradas na matrícula do imóvel (v. Fig. 8). Assim, a base gráfica apresenta uma certa coerência com o registro legal dos imóveis. Apesar da precariedade da descrição de certos títulos, como trata-se de áreas exclusivamente urbanas, esse problema não é tão evidente.

Figura 8 - Mapa da quadra fiscal 11, localizada no setor 3.



Fonte: PMSA (www.santoandre.sp.gov.br)

Além dos arquivos do geoprocessamento por meio de lotes, existe outro arquivo gráfico composto pelas edificações, contendo todas as suas medidas e as informações relativas aos anos nos quais foram detectadas alterações.

Paralelamente ao sistema de geoprocessamento, pode-se consultar os dados cadastrais descritivos. Os dois bancos de dados estão em fase de unificação, para que se realize a consulta a um único banco.

Muitas das alterações dos dados cadastrais são realizadas instantaneamente nos terminais localizados na Praça de Atendimento ou através da Internet. Diversos documentos são liberados imediatamente, sem pagamento de taxas.

Através de Intranet, a atualização é disponibilizada a todos os setores da prefeitura. O problema da atualização é que esta é sempre externa, ou seja, provocada pelo interessado. A partir do momento que alguém entra com um determinado processo na prefeitura, solicitando alvará de construção, habite-se ou qualquer outro documento, é que a equipe de fiscais realiza a verificação *in loco*, efetuando até mesmo algumas medidas (a trena) caso haja alguma dúvida com respeito às informações prestadas.

5.7 Normas técnicas relacionadas a serviços cadastrais

Apenas em 1994, surge a primeira norma técnica que fixa as condições exigíveis para a execução de levantamentos topográficos, a NBR 13.133, da ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas. Apesar de não ser específica para levantamentos cadastrais, estabelece metodologias de levantamento e classifica-os com respeito à precisão.

Em 1998, foi aprovada a norma NBR 14.166 – Rede de Referência Cadastral Municipal (ABNT, 1998), que fixa as condições exigíveis para a implantação e a manutenção de redes de referência

cadastrais municipais. A implantação dessas redes de referência tem como objetivos, de acordo com a Norma:

- “a) apoiar a elaboração e atualização de plantas cadastrais municipais;
- b) amarrar, de um modo geral, todos os serviços de topografia, visando as incorporações às plantas cadastrais do município;
- c) referenciar todos os serviços topográficos de demarcação, de anteprojetos, de projetos, de implantação e acompanhamento de obras de engenharia em geral, de urbanização, de levantamento de obras Como Construídas (*as built*) e de cadastros imobiliários para registros públicos e multifinalitários”.

A NBR 14.645-1 (ABNT, 2001) estabelece procedimentos para a execução de levantamentos planialtimétricos e cadastrais de edificações. Encontra-se em fase de elaboração a segunda parte dessa norma, que trata do levantamento planimétrico para registro público.

CAPÍTULO 6

O REGISTRO DE IMÓVEIS NO BRASIL

Uma das principais tendências observadas nos projetos de reforma cadastral diz respeito à conexão entre os sistemas de cadastro e registro imobiliário. Um estudo realizado com esse objetivo, portanto, não pode ser levado a termo sem um conhecimento mínimo do funcionamento do sistema registral do país, suas funções, seus princípios, suas leis e sua organização administrativa.

6.1 Origens e legislações referentes ao registro imobiliário brasileiro

Segundo Carvalho (1997, p.1), “o registro de imóveis só poderia aparecer no Brasil quando o território se encontrasse povoado a tal ponto que começasse a ganhar interesse o conhecimento da extensão de cada gleba particular, bem como a certeza da sua propriedade, a fim de protegê-la contra eventual usurpação e utilizá-la como base natural de crédito. Esse ponto somente veio a ser atingido muitos anos depois de ter o país se tornado independente”.

Embora a Lei de Terras do Império e o seu Regulamento de 1854 não tenham alcançado os benefícios esperados, por causa da escassez de recursos para a medição, representaram um passo importante no sentido da titulação da propriedade. Em 1843, num tempo em que a propriedade imóvel se transmitia não pelo contrato, mas pela tradição que lhe seguia (ou a visibilidade da posse), surgiu a Lei Orçamentária n. 317, regulamentada pelo Decreto n. 482, de 1846, que criou o registro de hipotecas, uma vez que a urgência de tornar a terra base para o crédito surgiu primeiro do que a necessidade de garantir a propriedade. Segundo Carvalho (1997, p.3-5), o registro de hipotecas pode ser considerado como a origem do atual Registro de Imóveis, pois não tendo ele conseguido êxito para a garantia do crédito, surgiu a idéia de estendê-lo à transmissão de propriedade. A Lei n. 1.237, de 1864, cria então o Registro Geral, para recolher os títulos de transmissão de imóveis entre os vivos e os de constituição de ônus reais. Em 1890, essa lei foi substituída pelo Decreto n. 169-A e seu Regulamento, Decreto n. 370.

Outras leis e decretos sucederam-se introduzindo alterações e novos conceitos, adotando também o registro Torrens, até entrar em vigor o Código Civil de 1916, que incorporou o Registro Geral, mudando-lhe o nome para Registro de Imóveis¹⁵. O Decreto n. 4.857, de 09 de novembro de 1939, modificado pelo Decreto n. 5.718, de 26 de fevereiro de 1940, regulamentavam o disposto no Código Civil. O Decreto-Lei n. 1.000, de 21 de outubro de 1969, reformulou o anterior de tal modo que se converteu num complexo de contradições e, após ter a sua vigência prorrogada várias vezes, acabou sendo revogado.

A lei que dispõe atualmente sobre os registros públicos é a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterada pela Lei n. 6.216, de 30 de junho de 1975, que passou a vigorar em 1º de janeiro de 1976.

15 - CC – Livro II (Direito das Coisas), Título III (Direitos Reais sobre coisas alheias), Seção VI: Do Registro de Imóveis.

Para Ceneviva (1997, p.423), a grande inovação dessa lei foi a matrícula do imóvel, em que este é individuado e caracterizado, dirimindo qualquer dúvida em relação a outros para, a contar dela, serem feitos os registros que digam respeito ao bem.

6.2 Serviços notariais e de registro

O artigo 236 da atual Constituição dispõe sobre os Serviços Notariais e de Registro, anteriormente denominados genericamente “cartórios”, exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Prescreveu o referido artigo que uma lei ordinária regularia as atividades dos notários e dos oficiais de registro público e disporia sobre sua responsabilidade civil e criminal, definindo a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário, além de estabelecer normas gerais para fixação dos emolumentos relativos aos atos por eles praticados. O parágrafo 3.º do artigo 236 prevê a obrigatoriedade do concurso público de provas e títulos para ingresso na atividade notarial e de registro.

A Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1994, regulamenta o artigo 236 da Constituição Federal, dispondo sobre Serviços Notariais e de Registro. Em seu artigo 1.º define os serviços notariais e de registro como “os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos”. O artigo 3.º, por sua vez, estabelece que “notário, ou tabelião e oficial de registro, ou registrador são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial ou de registro”.

No Brasil, são atos de competência exclusiva do notário lavrar escrituras públicas e testamentos, reconhecimento de firmas, autenticação de cópias, certidão de atos e documentos arquivados e atas notariais.

Enquanto uma escritura pode ser lavrada em qualquer tabelionato do município, o seu registro só poderá ser feito no Registro de

Imóveis da circunscrição onde o imóvel se localizar. Ao lavrar escritura pública referente a um imóvel, o notário deve verificar se a documentação está perfeita, a fim de garantir a segurança jurídica do negócio. A transmissão do domínio, ou da propriedade do imóvel, só ocorre após o registro do título¹⁶ no registro de imóveis da circunscrição onde ele se situa.

A Lei de Registros Públicos – LRP – estabelece, em suas disposições gerais, aplicáveis a todos os registros públicos, que salvo as anotações de praxe e as averbações obrigatórias, os atos registraes serão praticados por ordem judicial, a requerimento dos interessados, ou ainda a requerimento do Ministério Público, quando a lei autorizar (art. 13).

A lei registral também reduziu o número de livros de serviço do registro, de oito (exigidos pelo Dec. n. 4.857) para cinco, de modo que cada um deles servisse a um fim prático. A divisão ficou assim determinada:

- (a) Livro 1 – Protocolo: para recepção geral dos documentos.
- (b) Livro 2 – Registro Geral: para inscrição dos direitos reais porventura conduzidos nesses documentos. É o livro mais importante do sistema, formado pelo conjunto de todas as matrículas. Como muitos registros utilizam o sistema de fichas, o Livro 2 é, na prática, um arquivo. Atualmente, muitos registros possuem matrículas eletrônicas, armazenadas em computador.
- (c) Livro 3 – Registro Auxiliar: para transcrição de documentos pertencentes ao registro que, de modo geral, não dizem respeito a direitos reais, mas são atribuídos ao registro de imóveis para fins de publicidade. Como exemplo, têm assento no livro auxiliar o penhor de máquinas utilizadas na indústria, o pacto antenupcial, a cédula de crédito rural, ou industrial, ou comer-

16 - Conforme art. 221 da Lei n. 6.015/73 somente são admitidos a registro escritura pública ou particular, quando autorizadas por lei, atos autênticos de países estrangeiros e títulos judiciais, cartas de sentenças, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de processos judiciais.

cial, ou à exportação, o empréstimo por obrigação ao portador ou debêntures, a convenção de condomínio.

(d) Livro 4 – Indicador Real: indicador de imóveis incluídos no Registro. Destina-se à localização dos registros pela identificação do imóvel. Cada imóvel recebe uma identificação pelo endereço, se urbano, ou por sua denominação ou localização, se rural.

(e) Livro 5 – Indicador Pessoal: indicador das pessoas incluídas no Registro. Serve para que os registros sejam localizados pelo nome das pessoas neles envolvidas. Todas as pessoas mencionadas, de qualquer forma, até mesmo avalistas, devem receber indicações nesse livro.

Com a informatização dos serviços notariais e do registro, a consulta direta pelo nome das pessoas ou pelo endereço tornam implícitos os livros indicadores (4 e 5).

6.3 A matrícula e o registro de imóveis

A Lei de Registros Públicos modificou a sistemática do registro imobiliário, estabelecendo um registro próprio para cada imóvel, diferindo dos regulamentos anteriores que previam registro próprio para cada título, independentemente do número de imóveis que nele contivesse. O registro era efetuado pela transcrição do título, em ordem cronológica, podendo conter tal transcrição mais de um imóvel ou partes ideais. Pela atual legislação, optou-se pela adoção da técnica do fôlio real, que organiza a publicidade imobiliária por unidade predial. Se uma escritura pública se referir a dois imóveis, por exemplo, serão abertas duas matrículas, uma para cada imóvel.

Para Ceneviva (1997), com a introdução da matrícula, o ordenamento jurídico nacional aproximou-se do germânico, cuja eficiência decorre de sua feição cadastral, possível na realidade socioe-

conômica alemã desde o século XIX. A feição cadastral citada por Ceneviva pode ser explicada pelo fato de o registro alemão ter incorporado, desde o início, as informações do cadastro físico.

Gandolfo (1994) define a matrícula como “um ato de registro, no sentido lato, que dá origem à individualidade do imóvel na sistemática registral brasileira, possuindo um atributo dominial derivado da transcrição da qual se originou”. Jacomino (2000) explica essa definição esclarecendo que, com o sentido de fôlio real, a matrícula é a própria folha, a base sobre a qual vão aportar os assentos relativos ao domínio e às demais mutações jurídicas que tenham por objeto o imóvel matriculado. A matrícula com o sentido lato de registro, por outro lado, é a primeira inscrição no fôlio real.

Os artigos 196, 197, 228 e 229 dos Capítulos III e IV da Lei de Registro Público dispõem que a matrícula será feita por ocasião do primeiro registro a ser lançado na vigência da nova lei, com os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior nele mencionado. Para Jacomino (2000), isso significa que, mesmo tendo o chamado sistema de fôlio real priorizado o imóvel na organização dos registros, não houve o correspondente aperfeiçoamento técnico na determinação do bem. Os memoriais descritivos, elaborados em muitos casos sem nenhum rigor técnico, apresentam sérios problemas e é comum não apresentarem correspondência com o que se encontra no solo.

Figura 9 - Exemplo de Matrícula (Livro 2 do Registro de Imóveis)

ESTADO DE SANTA CATARINA
 COMARCA DE  FLORIANÓPOLIS

GLECI PALMA RIBEIRO MELO
OFICIAL
SELVA PALMA RIBEIRO
OFICIAL SUBSTITUTA



Murilo Ribeiro Melo
Escritor

Alexandre Ribeiro Melo
Escritor

CARTÓRIO DO 2º OFÍCIO DO REGISTRO DE IMÓVEIS

Rua General Bittencourt, 235 - Fone: (048) 222-4080 - CEP 85020-100 - Florianópolis - Santa Catarina

MATRÍCULA
 - 50074

LIVRO Nº 2 - REGISTRO GERAL

FOLHA
 - 1

Florianópolis, 29 de setembro de 1998

IMÓVEL: Um terreno designado por lote nr. 42 da quadra G do Loteamento Residencial Morro das Pedras, aprovado pela FMF sob nr. 45.769 em 16.12.95, e Alvará de Licença nr. 382/97, situado no Lugar Areias do Morro das Pedras, distrito de Ribeirão da Ilha, neste município, com a área de 450,00m², com as seguintes medidas e confrontações: frente medindo 15,00m com a Rua 3; fundos medindo 15,00m com Ilhas do Sul; lateral direita medindo 30,00m com o lote 41; e lateral esquerda medindo 30,00m com o lote nr. 43. Inscrição Imobiliária sob nr. 66.84.099.0660.001-681.

PROPRIETÁRIA: MORRO DAS PEDRAS EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA, pessoa jurídica de direito privado, estabelecida nesta Capital, à Rua Francisco Vieira, 801, inscrita no CGC/MF sob nr. 73.241.263/0001-03.

REGISTRO ANTERIOR: Livro 2-RG, matrícula nr. 36.802 em 28.05.93, neste Ofício Imobiliário.

A Oficial


Gledi Palma Ribeiro Melo

R 001-50074 - 29 de setembro de 1998.

TÍTULO: COMPRA E VENDA - Escritura pública datada de 28.08.98, lavrada no livro nr. 179, fls. 112/113, no 3o. Ofício de Notas desta Capital.

TRANSMITENTE: MORRO DAS PEDRAS EMPREENDIMENTOS E PARTICIPAÇÕES LTDA, já qualificada, neste ato representada por sua sócia Lily Elfrida Berenhauer Fernandes, brasileira, advogada, casada, portadora da C.T. nr. 60832-SSP-SC, inscrita no CPF/MF sob nr. 533.781.309-97, residente e domiciliada à Avenida Rubens de Arruda Ramos, 1892, Apto. 1101, nesta Capital.

ADQUIRENTES: DANIEL CARNEIRO DA SILVA, engenheiro, portador da C.T. nr. 1.054.292-SSP-PE, inscrito no CPF/MF sob nr. 081.667.144-34, casado com ANDREA FLAVIA TENÓRIO CARNEIRO, pelo regime da comunhão parcial de bens, na vigência da Lei 6515/77, brasileiros, residente e domiciliado à Rodovia Admar Gonzaga, 1747, nesta Capital.

VALOR: R\$ 13.000,00.

CONDIÇÕES: Não tem

Registrado por


Gledi Palma Ribeiro Melo

Carvalho (1997, p.362) afirma que a comparação de dados do registro anterior com os do título atual apresentado ao cartório pode revelar coincidência ou incoincidência de descrição com o registro anterior. Em ambos os casos, surgem no cartório problemas de identificação do imóvel. No primeiro caso, a coincidência às vezes se dá em torno de uma descrição tão incompleta no título apresentado como no título anterior, deficiência que pode ser suprida ou por escritura de rerratificação que mencione a origem legítima desses elementos, ou por certidões das repartições públicas, solicitadas por meio de requerimento, na impossibilidade da lavratura da escritura de rerratificação.

No caso de não coincidência de descrição entre o título apresentado e o registro anterior, o autor salienta a necessidade de verificação, pelo registrador, se a inovação presente no título atual envolve ou não a possibilidade de atingir direito de terceiros.

6.4 O princípio da especialidade do registro imobiliário

Segundo Carvalho (1997, p.203), o princípio da especialidade significa que toda inscrição deve recair sobre um objeto precisamente especificado. O requisito registral da especialização do imóvel significa a sua descrição como corpo certo, a sua representação escrita como individualidade autônoma, com o seu modo de ser físico, que o torna inconfundível e, portanto, heterogêneo em relação a qualquer outro. O corpo certo imobiliário ocupa um lugar determinado no espaço, que é o abrangido por seu contorno, dentro do qual se pode encontrar maior ou menor área, contanto que não sejam ultrapassados os limites definidores da entidade territorial.

O artigo 176 da Lei de Registros Públicos é a expressão do princípio da especialidade. Relacionando os requisitos da matrícula, exige a identificação do imóvel “mediante indicação de suas características e confrontações, localização, área e denominação, se

rural, ou logradouro e número, se urbano, e sua designação cadastral, se houver”. (§ 1.º, II, 3).

É evidente a fragilidade do registro na questão da individualização do imóvel. Apesar do avanço representado pelas exigências do artigo 176, que abre espaço até mesmo para a integração com o cadastro imobiliário, mediante a inclusão da designação cadastral do imóvel, a falta de referenciamento geodésico permite a ocorrência de superposições, omissões e interseções de áreas, e a total impossibilidade do registrador de detectar esses problemas. Além disso, como lembra Silva (1998), muitas das matrículas apóiam-se em antigas transcrições com vícios comuns à época da vigência da antiga legislação. Apenas como exemplo, pode-se citar a presença de termos como “confinância com quem de direito” ou “com sucessores de Fulano”, limites descritos como árvores ou outros elementos não permanentes, e omissão de área ou alguma medida perimetral.

Segundo interpretação de Gandolfo (1994), o imóvel confronta com outros imóveis e não com pessoas. Assim, ao fazer a sua caracterização deve-se mencionar, sempre que possível, “confrontando-se com o prédio número tal” ou “com o lote número tal”, dispensando-se o nome dos proprietários dos prédios limítrofes. A referida autora recomenda ainda que seja realizada a atualização das confrontações, quando se fizer necessário, fazendo constar do título apresentado ou o requerimento do proprietário as confrontações anteriores e as atuais, para que seja preservado o princípio da especialidade.

O artigo 225, dirigido aos elaboradores de títulos públicos, judiciais ou extrajudiciais, manda que eles exijam que as partes indiquem “com precisão, as características, as confrontações e as localizações dos imóveis, mencionando os nomes dos confrontantes e, ainda, quando se tratar só de terreno, se esse fica do lado par ou ímpar do logradouro, em que quadra e a que distância métrica da edificação ou da esquina mais próxima”. No parágrafo 2.º do mesmo artigo, fica estabelecido que “consideram-se irregulares, para

efeito de matrícula, os títulos nos quais a caracterização do imóvel não coincida com a que consta do registro anterior”. Esta determinação cria problemas, por ocasião da abertura de uma matrícula baseada numa dessas transcrições imprecisas, somente resolvidos por meio de um processo de retificação de registro, quase sempre realizado por meio de demorado processo judicial.

Apesar de não haver exigência de amarração geodésica nem expressa previsão legal para o arquivamento de plantas (com exceção dos registros de loteamentos e condomínios, quando as plantas devem ser arquivadas), muitos atos registrais requerem a apresentação delas. É o caso das retificações de registro, usucapião, discriminação de terras públicas, ações demarcatórias, averbações de reservas legais permanentes, registro Torrens, desmembramentos, remembramentos, desdobros etc. A simples exigência da planta do imóvel pelo registro, no entanto, pouco acrescenta à precisão da individualização do imóvel, já que o registrador não tem capacitação técnica, nem a possui em seu quadro de funcionários, para realizar a análise da qualidade e da conformidade técnica dessas plantas. A questão mais importante a ser analisada, portanto, é a necessidade não apenas da exigência da planta, mas também da definição de quem seria a responsabilidade pelos dados constantes desse documento. O mais adequado é que a planta seja de responsabilidade de um profissional de cadastro ou agrimensura, que responderá pela veracidade das informações ali contidas. Uma discussão mais detalhada do assunto será realizada no capítulo referente à integração entre cadastro e registro.

Para Jacomino (2000), embora padeça de reconhecidas imperfeições, o registro cumpre bem o seu papel. O autor justifica sua afirmação salientando a baixa taxa de litígios que versam sobre conflitos de domínio. Imóveis imperfeitamente descritos, em tese, proporcionariam infundáveis demandas judiciais. O que ocorre é que, normalmente, os limites naturais dos prédios urbanos ou rurais são socialmente reconhecidos e respeitados. E, acima de tudo, o registro representa a segurança jurídica. A posse, que é a visibili-

dade do domínio, quando robustecida com um título de domínio, afasta, de maneira eficaz, grande parte dos conflitos.

6.5 O Registro Torrens

Ao contrário do registro alemão, que representa o resultado de uma lenta evolução jurídica unificada em 1900 no Código Civil, o Registro Torrens surgiu pronto e acabado, idealizado por Robert Richard Torrens e adotado inicialmente na Austrália em 1858 pelo Real Property Act.

Segundo Lopes (1995, p.55), a idéia central de todo o sistema Torrens consiste em conferir um direito incontestável a quem se vale do registro e é portador de um certificado. Apesar da possibilidade de ignorar o titular verdadeiro que se manteve oculto ao público, a garantia fornecida por esse tipo de registro é muito grande. O certificado é um título de propriedade absoluto. Contra quem o possui, a ação de reivindicação não é possível senão no caso de fraude, de erro de limites ou senão quando a ação emana de um igual portador de um certificado de título anterior. O certificado, por esse modo, é um título destinado a resistir a toda ação, seja qual for o seu fundamento jurídico.

Para Carvalho (1997, p.409), antes do advento do Código Civil, em 1916, o nosso Registro de Imóveis apresentava-se tão falho a ponto de ocasionar a maior incerteza acerca da propriedade territorial. Assim, foi emergencial a introdução, no Brasil, do Registro Torrens, estabelecido pelo Decreto n. 451-B, de 31 de maio de 1890, regulamentado pelo Decreto n. 955-A, de 05 de novembro de 1890.

O mesmo autor explica que, na Austrália, tal registro obedecia a um processo administrativo, numa repartição central dirigida pelo registrador geral, a quem competia o exame dos documentos descritivos e cartográficos do imóvel e a substituição dos títulos antigos pelo título novo. No Brasil, porém, veio a subordinar-se a um

processo principalmente judicial, pouco administrativo, estando o processo judicial a cargo da justiça comum e o processo administrativo a cargo dos registros imobiliários.

Na análise de Carvalho (1997, p.411), apesar de representar prova absoluta da propriedade, o Registro Torrens foi pouco procurado espontaneamente. A coexistência de dois registros imobiliários no país, um geral e obrigatório, o Registro de Imóveis, outro excepcional e facultativo, o Registro Torrens, constitui-se em demasia. Comparando-se os dois sistemas, verifica-se que o Registro de Imóveis basta por si mesmo, sendo interno o processo de todos os títulos, enquanto que o Registro Torrens carece de auto-suficiência, sendo externo, ou judicial, o processo de onde se origina o título a ser registrado, o que o torna de obtenção mais demorada e cara.

O Torrens é regulado atualmente pelos artigos 277 a 288 da Lei de Registros Públicos, e somente pode ter por objeto um imóvel rural, prevendo que o pedido será formulado, em caráter facultativo, pelo interessado, mediante o registro imobiliário e despacho pelo juiz, com a publicação de edital, para oportunizar a oferta de oposição de interessados. Ouvido órgão do Ministério Público e não havendo impugnação, o juiz determinará o registro do pedido. Se houver impugnação, a espécie será resolvida em procedimento ordinário. Deferido o pedido e transitada em julgado a sentença, o título judicial correspondente será registrado no fôlio real do imóvel (Bona, 1996, p.147).

O artigo 278 da Lei de Registros Públicos define, entre os elementos exigíveis para o registro Torrens, a planta do imóvel, nos seguintes termos:

“Art. 278. O requerimento será instruído com:

...

IV – a planta do imóvel, cuja escala poderá variar entre os limites: 1:500 m (1/500) e 1:5.000 m (1/5.000).

§ 1.º O levantamento da planta obedecerá às seguintes regras:

- a) empregar-se-ão goniômetros ou outros instrumentos de maior precisão;
 - b) a planta será orientada segundo o meridiano do lugar, determinada a declinação magnética;
 - c) fixação dos pontos de referência necessários a verificações ulteriores e de marcos especiais, ligados a pontos certos e estáveis nas sedes das propriedades, de maneira que a planta possa incorporar-se à carta geral cadastral.
- § 2.º As plantas serão anexados o memorial e as cadernetas das operações de campo, autenticadas pelo agrimensor.”

Analisando os aspectos métricos e cartográficos da redação do artigo, Brandão *et al.* (2000) afirmam que ela tem como vantagem o fato de prever a implantação de uma referência espacial e a amarração geométrica do imóvel com um levantamento cadastral geral, além de exigir a planta do imóvel com as cadernetas de campo sob responsabilidade de um profissional habilitado. Por outro lado, não menciona a precisão do levantamento cadastral e ainda recomenda o método de declinação magnética, de baixa precisão, para a orientação desse levantamento.

CAPÍTULO 7

CADASTRO IMOBILIÁRIO E REGISTRO DE IMÓVEIS

Além de apontada como uma das principais necessidades do cadastro do futuro, a questão da integração entre as informações dos sistemas de Cadastro e Registro imobiliários tem sido amplamente discutida, também no meio registral, como uma oportunidade de aperfeiçoamento dos sistemas em países onde essa aproximação ainda não se tornou uma realidade.

Este capítulo discute, inicialmente, alguns aspectos gerais, mediante um enfoque internacional sobre o tema. Em seguida, será apresentada a visão de autores nacionais.

7.1 O significado da integração entre os sistemas resultando em possíveis sistemas de coordenação

O tratamento do tema integração entre Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis exige esclarecimentos prévios, a fim de se evitar falsas interpretações. A integração entre os sistemas defendida nesse trabalho deve ser vista inicialmente como a possibilidade

de compartilhamento e intercâmbio de informações e processos. O grau da integração dependerá da realidade legal e administrativa de cada país ou Estado. Finalmente, a integração poderá ser vista como uma meta final viabilizada pelo sistema de coordenação mais adequado.

Lavadenz (1999) ressalta os principais motivos de preocupação dos profissionais envolvidos com os dois sistemas, apresentando “tudo o que a integração *não representa ou não pretende*”:

- ❑ O desaparecimento da função cadastral ou registral;
- ❑ A fusão de competências e funções;
- ❑ A primazia de um tipo de informação sobre o outro;
- ❑ O enfraquecimento institucional;
- ❑ A duplicação de esforços.

A partir desse esclarecimento, pode-se enfim discutir os aspectos envolvidos num processo de integração, assim como exemplificar diferentes tipos de coordenação ou intercâmbio existentes ou em fase de implantação em alguns países.

Eguren (1998) analisa a questão da integração entre os sistemas cadastrais e registrais em países onde existe um sistema cadastral organizado e onde esse sistema ou não existe ou não atende aos objetivos do registro.

Segundo o autor, quando a organização dos serviços cadastrais de um determinado país antecede o sistema do Registro, o lógico é que a representação ou descrição do imóvel no registro imobiliário se apóie na prévia descrição cadastral do mesmo e esteja incluído em seu próprio número de identificação. Esse é o formato tradicional de alguns sistemas de fôlio real, especialmente aqueles baseados no sistema alemão. Em linhas gerais, pode-se dizer que, nesses casos, a matrícula do imóvel exige a sua prévia identificação cadastral, de tal modo que os dados sobre a realidade física do imóvel são proporcionados pelo Cadastro e pelos dados relativos ao regime de titulação fornecidos pelo Registro. Não há dúvida de que o re-

sultado dessa conjugação de interesses seja o mais conveniente, uma vez que na descrição do imóvel dirigida à sua plena identificação na realidade física, coincidem a vontade do proprietário e a atividade do Estado, mediante a formação da carta cadastral, que serve de base para a matrícula registral. No entanto, mesmo que ambas as instituições coordenem seus dados de forma que se obtenha uma descrição mais precisa dos imóveis, permanecem instituições distintas. Até mesmo a sua estrutura orgânica é, na maioria dos casos, diferente. Enquanto o Registro é organizado como um serviço estatal independente, subordinado ao Poder Judiciário, o Cadastro normalmente é subordinado hierarquicamente a organismos tributários e/ou de gerenciamento territorial.

Nem sempre, entretanto, esse critério é seguido. Na Suíça, por exemplo, observa-se a plena concordância entre o Registro e o Cadastro. Segundo a Exposição de Motivos do Código Civil Suíço, citado por Garcia (1988), os dados cadastrais são, antes de tudo, elementos necessários à designação registral do imóvel, porque constituem-se em garantia do conteúdo real. O registro da propriedade naquele país tem o suporte de mapas cadastrais arquivados nos registros, e os limites gozam de proteção segundo a fé pública registral.

Alguns tipos de registro, por outro lado, desenvolveram-se independentemente da existência de um cadastro. Segundo Erguren (1998), já não se pode citar exemplos puros desse tipo de Registro, pois os que surgiram de acordo com esse critério, por ser a instituição anterior à existência de um sistema cadastral, têm evoluído rapidamente e buscado definir métodos de coordenação de seus dados anteriormente inscritos, alinhando-os com aqueles das instituições cadastrais.

Ainda para o autor, a falta de adequação com o Cadastro produz suas piores conseqüências quando se trata de imóveis cuja delimitação e identificação são mais difíceis, o que não é o caso de imóveis resultantes de projetos de ordenação territorial ou de unidades urbanas já edificadas. Apesar disso, por razões de segurança

jurídica, é importante promover a coordenação entre os dois sistemas, a fim de que o registro possa produzir sem problemas todos os seus efeitos benéficos.

Ortiz (1994) salienta que o tema da coordenação entre Cadastro e Registro está repleto de sugestões, referências legislativas, comissões que têm se ocupado de estudar o problema, normativas para sua possível solução e sistemas que seguem as mais diferentes legislações. O autor apresenta algumas das soluções adotadas, conforme descrito brevemente a seguir:

(a) Sistemas de coordenação perfeita: É o caso, especialmente, das legislações alemã e suíça. A matrícula, no sistema alemão, é feita tomando-se como base os dados físicos contidos na “folha cadastral”. O Código Civil Suíço determina que a inscrição e a descrição de cada imóvel no Registro sejam feitas com base em um levantamento oficial realizado pelo Cadastro, que transmite ao Registro os mapas legais correspondentes.

(b) Sistemas em vias de coordenação: A França adota o sistema de coordenação nos municípios que já possuem um Cadastro atualizado, exigindo-se em todo documento ou decisão judicial sujeito a publicidade a indicação dos dados cadastrais tomados da “caderneta cadastral”, devendo esses dados serem arquivados no Registro de Propriedades. Portugal também mantém o sistema de coordenação para aquelas demarcações em que foi executado o “cadastro geométrico”, exigindo-se que os dados estejam de acordo com os das “cadernetas prediais” expedidas pelos escritórios de finanças ou cadastrais. A Itália inclui esse sistema apenas onde segue o fôlio real. A inscrição é realizada no livro fundiário do Registro, uma vez formado o Cadastro e enviado ao Registro para sua depuração e retificação de erros, mediante citação dos interessados. Outros países têm trabalhado no sentido de promover a coordenação entre os sistemas: Argentina, Espanha, Costa Rica, Porto Rico, El Salvador, Panamá etc.

(c) Sistema de fusão das duas instituições: É o sistema da “Acta Torrens” do continente australiano, no qual o Cadastro e o Registro estão reunidos em uma só instituição, funcionando em completa correlação, sendo prévia a inscrição da delimitação, medição e comprovação da existência do imóvel. Isto só poderia ocorrer em países que se formassem em bases absolutamente novas, já que seria impossível, na prática, desconsiderar um sistema imobiliário formado em outras bases. Como sistema alternativo, foi implantado no Brasil por Rui Barbosa, mas nunca tendeu a se consolidar.

7.2 Por que integrar os sistemas?

Em 1999, ocorreu na Guatemala um encontro sobre “Sistemas de Registro de La Propiedad y Catastro en Centroamerica”¹⁷, em que as questões envolvidas na integração entre os sistemas foram amplamente discutidas.

Em sua apresentação, a representante do Banco Mundial Isabel Lavadenz destacou as funções de cada sistema.

FUNÇÕES DE CADA SISTEMA	
REGISTRO DE IMÓVEIS	CADASTRO IMOBILIÁRIO
Publicidade das informações	Medição e georreferenciamento
Salvaguarda e conservação de documentos	Situação física do bem imóvel
Garantia de fé pública	Determinação dos limites
Prova dos atos jurídicos	Facilitador dos atos jurídicos
Segurança jurídica	
Informação atualizada de múltiplos usos (valor etc...)	

Fonte: Lavadenz (1999)

As razões apresentadas para a integração podem ser assim resumidas:

17 - Textos disponíveis em <http://www.property-registration.org/buzzpower/Guatemala-Conf-OCT99/Agenda-SP.htm>

- ❑ Estabelecer a garantia das transações imobiliárias;
- ❑ Evitar a ampliação “de fato” do imóvel, especialmente em áreas rurais;
- ❑ Identificar erros e limites;
- ❑ Resolver litígios;
- ❑ Atualizar a informação cadastral.

Entre essas razões, pode-se acrescentar a eliminação de interseções e espaços vazios entre os imóveis, causados pelos erros grosseiros no georreferenciamento da descrição registral ou sua total ausência.

As vantagens da integração foram classificadas por Lavadenz (1999) de acordo com o beneficiário:

VANTAGENS DA INTEGRAÇÃO ENTRE OS SISTEMAS		
Para os usuários	Para os operadores de cada sistema	Para o país
Transparência	Eficiência	Informação confiável e atualizada
Dinamização do mercado imobiliário	Agilidade	Credibilidade e fomento
Agilidade	Diminuição de custos	Facilita o desenvolvimento econômico e social
Eficiência	Melhores dados técnicos e mais informação	Equidade fiscal
Acessibilidade	Aperfeiçoamento dos serviços	Diminui a corrupção
Segurança		Aperfeiçoamento do planejamento territorial
Paz social		Paz social

O processo de integração entre sistemas distintos e multidisciplinares como os sistemas cadastrais e registrais tem implicações na sua implementação. Utilizando mais uma vez as conclusões de Lavadenz (1999), as implicações da integração são:

a) Para o Registro de Imóveis:

- ☐ Redefinição de seus métodos e ferramentas;
- ☐ Incorporação de uma base geográfica em seu sistema;
- ☐ Passagem do fôlio pessoal para o fôlio real;
- ☐ Coordenação efetiva e intercâmbio de informações com o Cadastro;
- ☐ Desenvolvimento de uma base de dados conjunta;
- ☐ Atualização da informação cadastro-registral;
- ☐ Aperfeiçoamento da qualidade dos serviços.

b) Para o Cadastro Imobiliário:

- ☐ Desenvolvimento de um banco de dados alfanumérico;
- ☐ Modificação de seus métodos e ferramentas;
- ☐ Melhora da qualidade dos serviços;
- ☐ Estabelecimento de uma codificação única nacional para os imóveis;
- ☐ Coordenação efetiva e intercâmbio de informação com o Registro de Imóveis;
- ☐ Apoio ao fortalecimento dos profissionais de cadastro.

c) Para outros operadores (instituições, concessionárias):

- ☐ Adaptação ao sistema integrado de informações cadastro-registrais;
- ☐ Aperfeiçoamento dos próprios serviços;
- ☐ Capacitação e atualização permanentes;
- ☐ Automatização dos procedimentos.

7.3 Analisando a coordenação entre os sistemas

Como consequência do interesse crescente e pela importância do tema, uma das comissões do IV Congresso Internacional de Direito Registral, ocorrido em dezembro de 1980, tratou do Registro Imobiliário e Cadastro, uma vez que já se havia observado a necessidade de uma adequada coordenação entre ambos em congressos anteriores. García (1988, p.509) apresenta as conclusões dos trabalhos dessa comissão, baseadas na parte II da Carta do México:

1. O Registro Imobiliário e o Cadastro têm funções ou atividades distintas, que se diferenciam porque o Cadastro realiza, entre outras, uma atividade fundamentalmente técnica de medição de parcelas, e o Registro tem por objeto uma atividade jurídica, que consiste em dar publicidade aos atos relativos ao domínio e aos demais direitos reais sobre bens imóveis, para dar segurança jurídica ao mercado imobiliário.
2. O princípio registral de especialização necessita da coordenação entre Cadastro e Registro, de modo que:
 - a) o Cadastro forneça ao Registro os dados descritivos e gráficos dos imóveis, especialmente medidas lineares, superficiais e limites, como também os dados que os individualizem dentro dos mapas oficiais;
 - b) o Registro Imobiliário, por sua vez, forneça ao Cadastro as modificações das titularidades de domínio dos imóveis, derivadas de atos de disposição por vontade do titular.
3. A coordenação exige que, por meio dos dados cadastrais, não haja dúvidas por parte do registrador, como responsável pelo fôlio registral, a respeito da identidade do imóvel.
4. Para promover e manter essa coordenação, deverá estar previsto que os documentos a serem inscritos nos registros imobiliários sejam autênticos e neles constem a descrição dos imóveis conforme o Cadastro.

5. A carência de um sistema cadastral organizado não pode e nem deve ser obstáculo para as inscrições e as averbações registrais de natureza jurídica.

6. Enquanto o Cadastro não estiver implantado nos respectivos territórios, os documentos jurídicos que dizem respeito a direitos reais sobre imóveis cumprirão o princípio de especialização relativo aos mesmos, descrevendo-os objetivamente pelo procedimento mais adequado que se disponha e segundo os seus antecedentes.

7. O Cadastro é público e informará, quanto aos dados físicos, a todos os que os solicitem, salvo as limitações que, em cada caso, imponha o interesse geral.

8. Considerando-se que em grande parte dos países o Cadastro não cobre todo o território, é desejável que o Estado proporcione os meios técnicos e os recursos suficientes para sua realização.

9. As bases técnicas do Cadastro devem ser uniformes em todo o território, qualquer que seja a organização estatal ou institucional de cada país. Sua aplicação deve ser progressiva e nunca deve dificultar as transações imobiliárias.

10. As legislações regularão os efeitos legais da coordenação em dois aspectos:

a) quanto aos dados físicos resultantes dessa coordenação e da presunção de exatidão derivada;

b) quanto à coordenação que, uma vez efetuada, implica a concordância por parte da administração pública com os dados contidos no fôlio registral. Tais dados servirão de base para as atuações da administração em relação aos imóveis que já tenham dados resultantes da coordenação.

García (1988) salienta que existem, na Espanha, alguns indícios de coordenação na legislação registral que não devem ser menosprezados, pois a sua ampliação poderia abrir o caminho para a desejada e nunca alcançada integração. Na análise do autor, seria

fácil articular a coordenação entre Cadastro e Registro adotando-se as recomendações da Carta do México, da maneira que se segue:

- (a) Introduzindo-se o requisito de que as escrituras e demais documentos submetidos ao Registro expressem a referência cadastral como exigência obrigatória para a inscrição, salvo nas regiões onde a situação do Cadastro não seja satisfatória;
- (b) exigindo-se do registrador o envio ao Centro de Gestão Cadastral e Cooperação Tributária¹⁸ os nomes dos titulares adquirentes de todas as classes de imóveis e as modificações de imóveis por desmembramento, remembramento, unificação ou divisão e, uma vez atribuídas a essas novas unidades, suas identificações cadastrais sejam informadas pelo Cadastro para averbação pelo Registro.
- (c) O Centro de Gestão Cadastral e Cooperação Tributária enviem aos registros imobiliários a base gráfica das parcelas cadastrais, para que esses registros possam incorporar à inscrição o sistema de descrição planimétrica.

Um outro aspecto da questão da integração entre Cadastro e Registro é analisado por Garcia Coni (1972, p.47). Para esse autor, a coordenação deve cumprir-se ao nível político e não técnico, sem subordinações entre entidades de mesma hierarquia. Uma solução para o problema seria recorrer a um organismo intermediário entre os dois sistemas, que atue como repositório de dados, para o gerenciamento de informações não específicas, porém imprescindíveis para o bom funcionamento, não apenas do Cadastro e do Registro, mas também para outros órgãos estatais (planejamento, tributação etc.). Um outro aspecto levantado diz respeito à identificação do imóvel, que deve ser única para os dois sistemas.

18 - Responsável pelos trabalhos técnicos de formação, conservação e revisão dos cadastros na Espanha.

Na verdade, o sistema de coordenação adotado deve trabalhar na busca da identificação unívoca e do melhor gerenciamento possível da informação geométrica dos limites do imóvel.

7.4 Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis na América Latina

Os países da América Latina têm discutido a modernização dos seus sistemas de registro imobiliário e o tema do intercâmbio de informações com o cadastro, com resultados presentes na maioria das publicações e dos debates resultantes dos eventos promovidos com esse fim.

No XVI Encuentro Del Comité Latinoamericano de Consulta Registral¹⁹, foram apresentados projetos de modernização de registros públicos que se baseiam essencialmente na informatização dos registros e sua integração com o cadastro. Em resumo, a situação dos países é a seguinte:

a) **Panamá:** Encontra-se em andamento um projeto que tem por objetivo garantir a posse da terra, que envolve diversos organismos: cadastro e bens patrimoniais, órgão de reforma agrária, governos locais, instituições de meio ambiente, política indigenista e o registro público. No Panamá, o Cadastro é administrado pelo Ministério de Economía y Finanzas e, apesar da colaboração com o registro público, a informação cadastral não é atualizada. A realidade de campo não é equivalente à informação cadastral. A avaliação dos imóveis é função da Dirección de Catastro. O Cadastro deve aprovar todos os documentos que estabeleçam modificações nas propriedades imóveis.

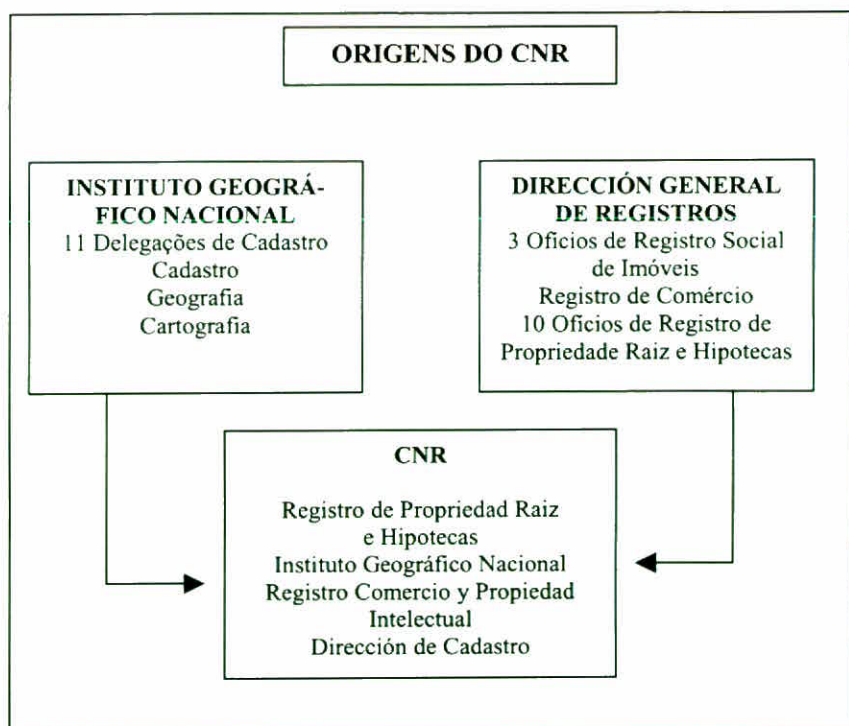
b) **Bolívia:** Numa análise da situação do registro na Bolívia, foram diagnosticados os casos seguintes: imóveis com direitos não legalizados; com direitos legalizados e não publicitados;

19 - El Salvador, abril de 2002.

com direitos legalizados e publicitados, porém com descrição diferente da constante no título. As soluções para resolver os problemas passam pela execução de programas de regularização fundiária, titulação de comunidades indígenas, fortalecimento do registro e cadastro e integração das informações registrais e cadastrais. Todos os programas possuem etapas de levantamento cadastral, regularização da propriedade e inscrição dos direitos reais. A maior dificuldade na implementação desses programas é a articulação das normas vigentes (regime de propriedade, cadastro, registro) com os prazos e fins determinados.

c) **El Salvador:** Decidiu centralizar numa única instituição o Centro Nacional de Registros – CNR –, o Registro de Imóveis e o Cadastro Imobiliário. O CNR foi criado com o objetivo de ser uma instituição oficial responsável pelo fornecimento de informações, administrando e regulando sistemas especializados, como os registrais, cadastrais, cartográficos e geográficos. É uma instituição pública com autonomia administrativa e financeira, que uniu a Dirección General de Catastro, o Registro de la Propiedad Raiz e Hipotecas, o Registro Social de Inmuebles, o Instituto Geográfico Nacional e o Registro de Comercio²⁰.

20 - Outras informações sobre o CNR: <http://www.cnr.gob.sv>



d) **Honduras:** Estima-se que apenas 10% dos municípios hondurenhos contam com um Cadastro Urbano e Rural completo, mesmo assim com sérios problemas de atualização. Alguns projetos têm sido desenvolvidos no sentido de implementar cadastros fiscais. O Projeto de Administração de Áreas Rurais, apoiado pelo Banco Mundial, prevê o desenvolvimento de um Cadastro Legal, conciliando as informações registrais e cadastrais. As instituições envolvidas nesse processo de modernização cadastral e registral são: Instituto Nacional Agrário – INA –, Dirección Ejecutiva Del Catastro – DEC –, Corte Suprema de Justicia – CSJ – e os registros imobiliários, Administración Forestal Del Estado – AFE –, Secretaría de Agricultura y Ga-

naderia – SAG –, Ministerio de Gobernación y Justicia – MGyJ –, Asociación de Municipios de Honduras – AMHON. O projeto prevê a criação do Centro Nacional de Registros y Catastros²¹.

7.5 O caminho da integração entre Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis no Brasil

Analizando a visão dos profissionais do registro imobiliário do Brasil sobre o tema da integração entre Cadastro e Registro Imobiliário, verifica-se que alguns autores destacam-se pela percepção do assunto desde décadas.

Quando Afrânio de Carvalho redigiu o projeto de Lei Agrária, em 1947, inseriu nele um capítulo dedicado ao cadastro territorial. Em 1969, retomou a idéia em projeto especial de reorganização do Registro de Imóveis apresentado ao Ministério da Justiça²². Os dois projetos continham a exigência da planta do imóvel e a formação gradativa do cadastro. Carvalho (1997) acreditava que, com a utilização da técnica aerofotogramétrica, o problema da instituição do Cadastro no Brasil seria menos difícil. Reconhecia que o levantamento aerofotogramétrico não resultaria em mapas de absoluta precisão, mas com aproximação satisfatória, principalmente para áreas rurais. A proposta do autor era a instalação de uma seção de cadastro dentro do serviço registral, em que a conferência da planta passaria a fazer parte do exame de legalidade do título, com o objetivo de verificar se a representação individual de cada imóvel é compatível com a sua representação coletiva, ou seja, seria considerada a posição do imóvel em relação aos seus vizinhos.

21 - De acordo com a apresentação de Oscar O. Bonilla *Definición de la Problemática Catastro y Registro em Honduras* no XVI Encuentro Del Comité Latinoamericano de Consulta Registral.

22 - Anteprojeto apresentado no apêndice de CARVALHO (1997).

Almeida (1982) apresenta uma visão bastante detalhada do assunto. Observa que no Brasil, como em outros países, o Registro Imobiliário cuida da realidade jurídica, enquanto o objetivo do cadastro é precipuamente o da arrecadação de tributos, para o que se torna necessário refletir a realidade física dos imóveis. A perfeita conciliação entre essas duas realidades é não apenas um ideal que todos os estudiosos da matéria perseguem mas, além disso, uma prova de qualidade das normas e da execução do sistema de registro. O artigo mostra que, apesar de trabalharem separadamente, os cartórios, como entidades supervisionadas por órgãos do Poder Judiciário, e os cadastros, como departamentos ou seções da administração pública municipal (predial e territorial urbano) e federal (territorial rural), conjugam-se em várias oportunidades, entrosando-se quando as repartições públicas exigem o registro dos documentos para poder averbá-los nos respectivos cadastros, ou quando os cartórios de registro exigem as plantas de loteamento, de construção e reforma, ou certidões narrativas dos órgãos competentes das prefeituras municipais para poder registrar ou averbar títulos ou atos e fatos jurídicos. No caso de propriedades rurais, o número de sua inscrição no INCRA constitui uma das primeiras exigências destinadas à caracterização e à especialização do imóvel. No entanto, uma sistematização quanto à coordenação do funcionamento dos dois sistemas faz-se necessária.

Almeida (1982) prossegue, descrevendo as dificuldades de implantação de um sistema cadastral eficiente no Brasil, e afirma que “só se concebe um cadastro perfeito quando ele é ao mesmo tempo físico e jurídico, capaz de oferecer ao registro as condições indispensáveis para uma matrícula exata. E para que isso ocorra é necessário que se estabeleça uma coordenação entre o Cadastro e o Registro propriamente ditos”. O autor cita o jurista espanhol Roca Sastre, que defende que a finalidade precípua do cadastro é estabelecer um bom sistema de especificação e determinação das propriedades. A coordenação entre os dois é sempre desejada pela doutrina científica e, por outro lado, a legislação indica a conveniência de

que sejam instituições irmãs, estabelecendo-se entre elas uma verdadeira conexão, de tal maneira que se comuniquem entre si.

Nalini (1996) volta ao tema e afirma que vem tardando a adoção de alguma providência concreta no sentido de se institucionalizar o cadastro no Brasil. Na opinião do autor, bastaria, por ora, a edição de uma lei federal, vinculando a prática de atos registrários e o cadastro, mediante permanente interação.

Atualmente, pesquisadores da área de cadastro imobiliário têm buscado discutir com estudiosos de direito registral imobiliário as alternativas para uma coordenação progressiva entre os dois sistemas. Jacomino (2000) esclarece que “a atual Lei de Registros Públicos estabelece que os imóveis matriculados devem estar especializados, ou seja, perfeitamente descritos e caracterizados, com todas as minudências que permitam individuá-los e estremá-los de quaisquer outros. Persegue-se a segurança jurídica, concretizando o princípio da especialidade. O que falta é uma visão de conjunto, pois a segurança jurídica que se busca na precisa especialização do bem imóvel não consegue definir a sua relação com os confinantes. Registra-se uma visão fragmentária das parcelas, sem nenhuma amarração estrutural com o todo”. Essa é a razão da recorrente superposição de parcelas, acarretando o que Jacomino denomina de *síndrome do beliche dominial*, com títulos contraditórios versando sobre bens imóveis que se superpõem: “A dialética da confinância produziria a melhor determinação e individuação de cada imóvel objeto da inscrição. As referências da confinância, não sendo obtidas a partir da descrição literal do próprio imóvel, mas resgatadas de uma planta cadastral segura, geraria uma certeza robustecida. Cresceria a segurança jurídica que o sistema almeja”.

Philips (1996) conclui que o Brasil necessita, para o gerenciamento territorial, de dois registros básicos de alta qualidade: o Registro Imobiliário, para os dados legais (direitos e obrigações), e o Cadastro Imobiliário ou Técnico (medições, delimitações), para os dados geométricos. Ambos interligados com segurança por meio de uma chave (número único da parcela, lote ou gleba). O autor de-

fende ainda que todas as instituições, públicas ou privadas, devem usar os dados do Registro Imobiliário e do Cadastro Técnico como referência, base para os seus registros e cadastros específicos. Para isso, tanto o Registro quanto o Cadastro devem descrever corretamente a realidade legal e geométrica do imóvel, estar sempre atualizados e fornecer dados em meio eletrônico com a máxima segurança. Só assim os setores público, econômico e jurídico poderão ter um retrato fiel e completo de todos os dados legais e técnicos de um determinado imóvel ou de uma área para o gerenciamento territorial, pesquisas ou medidas legais.

Apesar da concordância, entre estudiosos e profissionais de direito imobiliário, relativa à necessidade de um sistema de coordenação de funcionamento dos dois sistemas, observa-se, até o presente, apenas frágeis evidências práticas de sistematização, que serão apresentadas e discutidas no capítulo seguinte.

A opinião dos autores citados não representa unanimidade. Lopes (1995, p.75), por exemplo, argumenta que, em todas as leis reguladoras do Registro Imobiliário, sempre figurou como requisito substancial, o da consignação dos limites e característicos do imóvel transcrito. A jurisprudência sempre considerou a falta desse requisito como motivo de nulidade da transcrição e a observância fiel desse dispositivo, na opinião do autor, implica um cadastramento indireto da propriedade, bastando, para isso, o cumprimento da lei. O que Lopes não lembra, em suas considerações, é que a suposta perfeita identificação do imóvel proporcionada pelo Registro não tem evitado a tal *síndrome do beliche dominial*, conforme admitido por Jacomino (2000) e Coni (1972).

Dip (2000) preocupa-se com a dificuldade, por parte de juízes, registradores e interessados no imóvel, no entendimento da linguagem geodésica que venha a ser exigida na sua especialização.

Essa preocupação não procede, pois o resultado de uma descrição geodésica pode ser uma representação apenas gráfica, perfeitamente inteligível por todos, que terão à disposição uma imagem precisa da conformação, medidas e confrontações do imóvel. A

questão da terminologia técnica a ser utilizada deve ser de responsabilidade de técnicos em geodésia, da mesma forma que as exigências formais de uma escritura pública, por exemplo, são de responsabilidade dos notários.

7.5.1 Cadastro e Registro de Imóveis em áreas rurais

Em junho de 1998, o INCRA promoveu um seminário para apresentação e demonstração do seu Sistema de Informações Rurais – SIR –, surgido da necessidade de revisão da concepção básica do Sistema Nacional de Cadastro Rural. Na ocasião, a Diretoria de Cadastro Rural do INCRA apresentou o SIR como um cadastro único de imóveis rurais, a ser compartilhado por todas as instituições que produzem ou utilizam informações referentes ao meio rural, no âmbito dos governos federal, estadual e municipal.

Segundo o documento enviado ao IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil²³ –, “(...) Esse novo instrumento pretende constituir-se em referencial para a construção de um cadastro unificado de registros comuns às instituições públicas, com o objetivo de auferir maior confiabilidade às informações, evitar a dispersão de recursos humanos e financeiros e dispor de um instrumento capaz de potencializar as ações de caráter fiscal, ambiental e de desenvolvimento rural e de reforma agrária”.

Com isso, o INCRA toma uma importante iniciativa ao propor a criação de uma base de dados cadastrais única, muito embora contemple apenas os imóveis rurais.

A tarefa de estruturação do cadastro no Brasil, no entanto, é árdua, e a área rural apresenta maiores possibilidades de sucesso, por ser gerenciada por órgão federal e regulamentada por lei federal.

Uma das preocupações apontadas pelo INCRA foi a necessidade de “integração” entre as informações desse cadastro e as infor-

23 - Trecho publicado pelo Boletim do IRIB n. 256, de junho de 1999.

mações do registro imobiliário. Segundo o INCRA, o intercâmbio com os cartórios permitiria o acompanhamento da dinâmica que ocorre no campo. Sem uma efetiva troca de informações entre o registro imobiliário e a planta cadastral, torna-se impossível, especialmente em grandes áreas rurais, determinar com precisão a situação dos imóveis.

O INCRA recorre freqüentemente aos registros imobiliários para o levantamento da cadeia dominial dos imóveis.

De fato, ao receber títulos aparentemente idôneos, o registrador brasileiro não tem como aferir a sobreposição, interseção ou inexistência de parcelas, o que, em tese, acarretaria nulidade e bloqueio de matrículas. Essa situação que também seria evitada com o devido intercâmbio de informações entre Registro e Cadastro.

O Grupo de Trabalho sobre Cadastro Imobiliário da UFPE, analisando os objetivos pretendidos pelo sistema apresentado pelo INCRA, fez as seguintes constatações:

- (a) a confiabilidade da informação depende da qualidade dos dados coletados. Se os dados de entrada não forem confiáveis nem atualizados, a informação conterá os mesmos defeitos, disfarçados sob a imagem de um moderno sistema de geoprocessamento;
- (b) o objetivo de evitar a dispersão de recursos humanos e financeiros só será atingido se as necessidades das instituições participantes forem supridas. Se, ao contrário, cada órgão ou instituição tiver de continuar levantando dados em duplicidade, por causa da inadequação dos dados coletados, a dispersão continuará;
- (c) para que o cadastro rural único sirva de instrumento eficaz para os objetivos citados, deve conter informações sobre todos os imóveis, sejam de domínio público ou privado. Caso contrário, as informações não serão suficientes para a implantação de projetos eficientes de reforma agrária e desenvolvimento rural.

Em dezembro de 1999, o INCRA publicou a Portaria n. 558/99 que resultou no cancelamento do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural de 3.065 imóveis suspeitos de fraude. Desse total, 1.899 supostos donos das terras não apresentaram a documentação no tempo estabelecido e tiveram os cadastros cancelados definitivamente, o que os impede de vender, parcelar, alienar ou oferecer as terras como garantia de empréstimos bancários.

A Lei n. 10.267/2001, sancionada em 28 de agosto de 2001, estabelece pela primeira vez um intercâmbio sistemático de informações entre o Registro de Imóveis e o Cadastro Imobiliário, especificamente para imóveis rurais. Aqui nota-se uma série de condutas legais que poderá caracterizar um possível sistema de coordenação. O Capítulo 8 trata especificamente dessa lei e do seu regulamento.

7.5.2 Cadastro e Registro de Imóveis em áreas urbanas

A informatização dos cartórios abre um leque de novas possibilidades no que concerne à gestão administrativa e ao aproveitamento de sistemas de informação. O intercâmbio de informações entre prefeituras e cartórios pode ser utilizado de maneira que aperfeiçoe a gestão administrativa, minimizando o tempo de pesquisa e evitando a burocracia da solicitação de informações pelas vias tradicionais.

Existe previsão normativa no âmbito do Estado de São Paulo para o intercâmbio de informações entre os cadastros (prefeituras municipais) e os Registros Imobiliários, no capítulo XX das Normas de Serviços Extrajudiciais da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo – CGJ-SP:

“127. Deverão ser sempre comunicados os negócios imobiliários às Prefeituras Municipais, através de entendimento com estas mantido, para efeito de atualização de seus cadastros.

.....

129. A eventual dispensa das comunicações, por parte de qualquer das Prefeituras integrantes da circunscrição imobiliária, deverá ficar documentada em cartório, arquivando-se na pasta própria”.²⁴

A comunicação entre os registros prediais e a Prefeitura Municipal de São Paulo acha-se regulada por Protocolo celebrado entre o Tribunal de Justiça de São Paulo e a Associação dos Registradores da comarca da Capital de São Paulo – ARISP. Registradores do interior do Estado celebraram convênio com as suas respectivas prefeituras municipais, visando o intercâmbio de serviços, de acordo com as Normas da CGJ referidas. Nos Estados do Rio Grande do Sul e do Espírito Santo há previsão para a interconexão entre os Registros e os Cadastros.²⁵

7.5.2.1 O INTERCÂMBIO ENTRE CADASTRO IMOBILIÁRIO E REGISTRO DE IMÓVEIS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Em 1991, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e a Prefeitura do Município de São Paulo firmaram acordo de cooperação, resultado de entendimentos mantidos entre o Departamento de Rendas Imobiliárias da Prefeitura de São Paulo e a Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo – ARISP. Com a disponibilização dos dados que cada um detinha isoladamente, à prefeitura interessava obter dados atualizados dos serviços de registro de imóveis para maior eficácia na cobrança da sua dívida ativa, e aos registros imobiliários utilizar informações da prefeitura para aprimorar a eficiência dos seus serviços.

Após diversas reuniões técnicas realizadas, ficou estabelecido que a prefeitura encaminharia aos cartórios, por meio da ARISP,

24 - Normas da CGJ-SP, disponíveis em <http://www.anoregsp.org.br>. Acesso em 14 de junho de 2002.

25 - Boletim Eletrônico do IRIB, n. 491, de 27/5/2002.

arquivos contendo a denominação e especificação dos logradouros, dados nominais, identificação cadastral com a devida filiação da respectiva circunscrição imobiliária, valores venais dos imóveis de cada circunscrição imobiliária e das quadras fiscais pertinentes à competência territorial de cada serviço de registro de imóveis. Aos registros caberia enviar à prefeitura dados pessoais de proprietários e adquirentes dos imóveis transacionados em cada circunscrição a cada mês, além de características descritivas dos respectivos imóveis.

O arquivo enviado à prefeitura, mensalmente, pelos cada cartórios, contém as seguintes informações, referentes exclusivamente aos imóveis objeto de transferência de propriedade ou compromisso:

- a) *informações obrigatórias*: número do cartório, SQL-DC, nome, CPF e CGC do adquirente/proprietário;
- b) *informações obrigatórias no caso de Compromisso de Compra e Venda*: nome, CPF e CGC do compromissário;
- c) *outras informações (não obrigatórias, porque não são disponíveis em todos os casos)*: RG do adquirente/proprietário ou compromissário, se for o caso, endereço completo do adquirente, código do logradouro do endereço do adquirente, nome, CPF e endereço completo do vendedor, número do registro, número da matrícula, data da aquisição, data do registro, valor da transação, área do terreno, testadas do terreno, área construída, fração ideal.

O convênio encontra-se em vigor e produzindo excelentes resultados.²⁶ Observa-se em alguns serviços registraes, como o 9.º Registro, a plena utilização das informações da prefeitura referentes à consulta de valores venais dos imóveis, nome e códigos de logradouros, com as respectivas leis que promoveram alterações

26 - Boletim Eletrônico do IRIB/ANOREG-SP, n. 491, de 27/5/2002.

nas denominações, para fins de averbação, e consulta aos mapas das quadras fiscais, também disponibilizados ao cartório.

Por parte da prefeitura, atualizações no Cadastro Imobiliário Fiscal estão sendo realizadas com a utilização dos dados enviados pelos cartórios. As atualizações são também utilizadas pela Dívida Ativa do município, bem como nas execuções fiscais, mediante a identificação e localização do devedor, contribuindo, assim, para a agilização dos processos judiciais.

7.4.2.2 UM ESTUDO DA POSSIBILIDADE DE COOPERAÇÃO ENTRE CADASTRO E REGISTRO DE IMÓVEIS EM SANTO ANDRÉ-SP

Uma possibilidade natural para a exploração dos recursos da informatização dos cartórios, tendo em vista lidar o registro com informações territoriais, é a utilização do Geoprocessamento.

Com base nesse princípio, será apresentada a seguir uma análise das possibilidades de cooperação entre o Cadastro e o Registro numa cidade que tem a prefeitura e os cartórios informatizados, a fim de melhor explorar as possibilidades de intercâmbio das informações de interesse dos profissionais dos Registros e do Cadastro Imobiliário da prefeitura. É importante salientar que essa análise foi realizada com o objetivo de se identificar os passos iniciais a serem percorridos, visando uma futura integração entre os sistemas.

A escolha da cidade de Santo André para a realização do estudo sobre a cooperação entre Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis deveu-se a dois fatores principais:

- (a) a informatização do cadastro imobiliário de lote e dos dois cartórios de registro imobiliário;
- (b) o interesse e o apoio dos profissionais, tanto dos diferentes setores da prefeitura envolvidos com o tema, quanto dos oficiais registradores dos dois registros imobiliários da cidade.

Inicialmente, a prefeitura identificou a necessidade de conhecer os dados pessoais de transmitentes e adquirentes de imóveis, informações estas que serão utilizadas na atualização do cadastro, independentemente da iniciativa do responsável pelo imóvel. Mais tarde, com a participação de funcionários da Procuradoria Jurídica do município, constatou-se a importância dos dados legais do imóvel, até mesmo referentes à existência de ônus sobre ele, nas ações referentes à Dívida Ativa. Os procuradores da prefeitura afirmaram que muitas ações são movidas contra antigos proprietários, em virtude da desatualização do cadastro, o que faz com que a prefeitura perca as ações na Justiça. Para evitar o problema, os procuradores solicitavam certidões aos cartórios. O intercâmbio de dados, portanto, agilizará e dará maior confiabilidade ao processo, diminuindo também a sua burocracia.

Além do interesse nos mapas cadastrais, havendo carência de um mapa atualizado de cada circunscrição, os cartórios demonstraram a necessidade de dispor dos cadastros de logradouros e dos valores venais dos imóveis. A falta dessas informações leva o registrador a encaminhar o cidadão à prefeitura, para a solicitação de certidões, nos casos de averbação de mudança de denominação de logradouro, por exemplo. A disponibilização desses dados pela prefeitura também contribui para agilizar o processo de registro, aperfeiçoando o atendimento do cartório.

Com relação aos dados a serem intercambiados, decidiu-se que seriam enviados à prefeitura, inicialmente, os mesmos dados definidos no convênio de São Paulo, considerando-se que a empresa responsável pela informatização dos cartórios poderia disponibilizar mais rapidamente esses dados, já que possui um formato definido para o envio dos mesmos. Outras necessidades apontadas pela prefeitura devem ser identificadas para análise da viabilidade de disponibilização das demais informações.

A prefeitura, por sua vez, assumiria o compromisso de ceder os mapas do seu sistema de geoprocessamento para a implementação da espacialização dos dados do registro. Assim, os cartórios podem

ter as informações das matrículas espacializadas, o que significa que será possível visualizar a localização de cada imóvel matriculado, tendo o banco de dados registral associado a essa localização. Pode-se, por exemplo, visualizar todos os imóveis confrontantes e saber quais e quantos são os imóveis registrados dentro do setor fiscal no qual o projeto está sendo implantado; quais, quantos e onde estão localizados os imóveis pertencentes a um determinado proprietário; e outras informações que possam ser interessantes para a gestão cartorária. No momento em que tivermos a ligação referente a cada circunscrição, estas informações estarão disponíveis para toda a circunscrição.

Além dos exemplos apresentados, pode-se buscar informações referentes a valores venais e atualização de logradouros.

O projeto proposto para Souto André permite as seguintes constatações:

- (a) prova-se, com essa iniciativa, que, dentro da legislação vigente, é possível promover o intercâmbio entre dados cadastrais e registrais;
- (b) esse intercâmbio incipiente traz benefícios imediatos para o aperfeiçoamento do gerenciamento dos dois sistemas e para um melhor atendimento ao usuário, mediante a disponibilização das informações;
- (c) o projeto representou, antes de tudo, um exercício de convencimento das partes envolvidas;
- (d) o intercâmbio de informações entre Cadastro e Registro é complexo, mas possível, e um primeiro contato efetivo entre os sistemas possibilita o amadurecimento e um conhecimento mais profundo das exigências para o passo mais importante, que é a utilização dos dados cadastrais na caracterização dos imóveis no registro.

CAPÍTULO 8

A LEI N. 10.267/2001 E SEU REGULAMENTO, O DECRETO N. 4.449/2002

Este capítulo apresenta a Lei n. 10.267/2001 e seu decreto regulamentador como a contribuição mais significativa para a formação de um sistema de coordenação entre os sistemas cadastral e registral. Tendo como principal finalidade recuperar terras públicas objeto de grilagem e evitar novos casos, o Ministro do Desenvolvimento Agrário fez publicar no *Diário Oficial da União* a proposta de anteprojeto de lei sobre o Sistema Público de Registro de Terras, que altera dispositivos das Leis ns. 4.047/66, 5.868/72, 6.015/73, 9.393/96, Decreto-lei n. 1.989/82 e indiretamente altera dispositivos da Lei das Escrituras Públicas, Código Civil e dá outras providências. A Lei n. 10.267/2001 cria o CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – e prevê a troca de informações entre este Cadastro e o Registro de Imóveis.

8.1 A Lei n. 10.267/2001

Sancionada em 28 de agosto de 2001, seu artigo 1.º estabelece, entre outras coisas, que os serviços notariais são obrigados a men-

cionar nas escrituras dados do CCIR, como a localização do imóvel.

Pela Lei, a troca de informações entre o INCRA e os cartórios de registros é determinada mediante a alteração da Lei n. 4.947/66, que fixa normas de direito agrário:

“Art. 1.º

§ 7.º os serviços de registro de imóveis ficam obrigados a encaminhar ao INCRA, mensalmente, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, desmembramento, parcelamento, 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.

§ 8.º O INCRA encaminhará, mensalmente, aos serviços de registro de imóveis, os códigos dos imóveis rurais de que trata o parágrafo anterior, para serem averbados de ofício, nas respectivas matrículas”.

Pelo artigo 2.º do chamado *Sistema Público de Registro de Terras*, fica criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR –, com base comum de informações gerenciada conjuntamente pelo INCRA e Receita Federal, produzida e compartilhada por instituições públicas produtoras e usuárias de informações rurais.

O artigo 3.º da Lei n. 10.267 altera artigos da Lei de Registros Públicos que tratam da especialização do imóvel:

"Art. 176.....

II –

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

a) se rural, o código do imóvel, os dados constantes do CCIR, a denominação e a indicação de suas características, confrontações, localização e área;

b) se urbano, indicação de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e sua designação cadastral, se houver.

.....
§ 3.º Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista no § 1.º, II, 3, 'a', será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas 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. (NR)

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

A alteração do artigo 225 da Lei de Registros Públicos determina que esse mesmo tipo de identificação deverá ser exigido nos autos judiciais que tratem de imóveis rurais.

Uma importante medida prevista na Lei é a exigência de Anotação de Responsabilidade Técnica do profissional que executará o levantamento. Significa a realização dos levantamentos por profissionais habilitados para esse fim e, portanto, passíveis de responder judicialmente por eventuais falhas ocorridas nos procedimentos técnicos, o que pode contribuir para a isenção de responsabilidade do profissional do registro imobiliário sobre possíveis superposições que venham a ocorrer.

A obrigatoriedade de referenciamento dos levantamentos ao Sistema Geodésico Brasileiro, por sua vez, tem como objetivo proporcionar uma localização livre de superposições, desde que sejam

atendidas as exigências de precisão que deverão ser definidas posteriormente.

Uma preocupação que já existia, com relação à aplicabilidade do Projeto, era a provável exigência de retificação judicial quando da apresentação dos novos memoriais descritivos, contendo dados precisos de localização em termos de coordenadas. A razão dessa preocupação é que, de acordo com a LRP, em seu artigo 213: “A requerimento do interessado, poderá ser retificado o erro constante do registro, desde que tal retificação não acarrete prejuízo a terceiro”. De acordo com Orlandi Neto (1999, p.91), em alguns casos a lei já prevê que há possibilidade de prejuízo a terceiro. Estabelece uma espécie de presunção de que há risco quando, por exemplo, da retificação pretendida decorre alteração da descrição das divisas ou da área do imóvel. Assim, sempre que a pretensão do interessado for modificar as características e confrontações do imóvel, suas medidas lineares ou sua área, o processo será judicial.

Jacomino²⁷ exemplifica diversos casos de decisões judiciais que apontam nessa direção. Alguns exemplos:

“Ainda recentemente a Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo decidiu que se não admite a criação de nova unidade imobiliária contendo descrição perfeita, por fusão de matrículas, quando um dos imóveis unificados não dispõe de todas as médias tabulares. E mais: imóvel com figura imprecisa não pode gerar, por fusão ou desmembramento, nova unidade (matrícula) com figura e descrição precisas. (Processo CG n. 1.002/97, DOJSP, de 2/jul./1997, Taubaté).

De outra decisão se extrai que o interessado não pode incluir no cadastro alteração unilateral das características do imóvel. Consente que a matrícula possa ser descerrada com exata coïn-

27 - Em relatório da participação na comissão de elaboração do projeto de lei, enviado ao presidente do IRIB e publicado no Boletim Eletrônico do IRIB n. 209, em junho de 2000.

cidência com o registro anterior, mas um imóvel com figura geodésica imprecisa não pode gerar, por fusão ou desmembramento, nova matrícula com figura e descrição geodésica precisas. (Processo CG n. 1.241/96, DOJSP de 7/jun./1996, Jundiaí).

O Conselho Superior da Magistratura também é firme na mesma direção, afastando inclusive alteração unilateral que conste de títulos judiciais. Confirmamos: ‘não se admite penhora sobre parte certa e determinada de gleba maior com inovação descritiva, inserção de medidas perimetrais, rumos e ângulos de intersecção. Tal afronta o princípio de especialidade’. (Ap. Cív. n. 16.923-0/4, DOJSP 24/jun./1993, Rel. Des. Weiss de Andrade)”.

Essa questão merece ser mais bem analisada, e meios devem ser buscados para contorná-la. A própria Lei n. 10.267/2001 prevê, no seu artigo 4º, a retificação administrativa no caso de transferência de terras públicas: “A União, o Estado, o Distrito Federal e o Município prejudicado poderá promover, via administrativa, a retificação da matrícula, do registro ou da averbação feita em desacordo com o art. 225 da Lei n. 6.015, quando a alteração da área ou dos limites do imóvel importar em transferência de terras públicas”.

8.2 A regulamentação da Lei n. 10.267/2001

A Lei n. 10.267/2001 está em vigor desde 29 de agosto de 2001, dia da publicação no *Diário Oficial da União*. No entanto, sua aplicação exigiu uma regulamentação por meio de Decreto.

Pela Portaria n. 223, de 27 de setembro de 2001, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, foi constituído um Grupo de Trabalho com a atribuição de implementar o Cadastro Nacional de Imó-

veis Rurais. O Grupo de Trabalho, composto por representantes do INCRA e Receita Federal, contou com a participação de representantes da Associação Nacional dos Órgãos de Terra – ANOTER –; Associação dos Notários e Registradores – ANOREG –; Instituto de Registro Imobiliário – IRIB –; Instituto Nacional do Meio Ambiente – IBAMA –; Fundação Nacional do Índio – FUNAI –; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –; Serviço de Patrimônio da União – SPU –; e do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE.

Com base em uma minuta elaborada por representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA – e profissionais da área jurídica do INCRA e MDA, foram realizadas discussões com os demais membros do Grupo de Trabalho. Nas primeiras reuniões, foram apresentados os sistemas de cadastro individuais e as necessidades de cada órgão. Dentre os pontos discutidos pela comissão, destacam-se:

- a urgência da definição do fluxo de informações entre cartórios e INCRA, uma vez que a Lei não tem condições de aplicabilidade sem que as partes saibam que informações serão intercambiadas e de que forma;
- a necessidade de definição da precisão posicional do georreferenciamento, já que a Lei exige a identificação com precisão determinada pelo INCRA. Para efetuar o registro com a nova identificação, portanto, o registrador precisa saber que precisão é exigida.

Constatada a impossibilidade de discussão desses pontos pelo Grupo de Trabalho, devido principalmente à necessidade de participação de outros profissionais, decidiu-se criar subgrupos para apresentar propostas. Assim, foi criado um subgrupo para tratar da questão do fluxo de informações e outro para propor a precisão posicional.

8.2.1 O Subgrupo de georreferenciamento

O subgrupo de georreferenciamento contou com a participação de representantes do INCRA, IRIB, IBGE e FUNAI e iniciou as discussões com uma proposta do representante do IRIB, com o seguinte conteúdo:

"A identificação do imóvel rural, na forma do § 3.º do art. 176 e do § 3.º do art. 225 da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com erro máximo de um metro, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cujo somatório da área não exceda a quatro módulos fiscais.

§ 1.º As coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais de que trata o *caput* desse artigo devem ser expressas em termos de coordenadas geodésicas (latitude e longitude) obtidas através de levantamento cadastral realizado a partir de pelo menos um vértice, identificado no memorial, do sistema geodésico oficial, contendo a data do levantamento, obedecendo ao princípio de vizinhança²⁸ e ajustado pelo método dos mínimos quadrados.

§ 2.º Antes de serem levados para registro, a planta do imóvel e o memorial descritivo devem ser encaminhados ao INCRA para homologação, devendo uma cópia desses documentos ser mantida no órgão, para utilização pelo CNIR ou esclarecimen-

28 - O princípio da vizinhança é definido, na NBR-13.133 como a regra que estabelece que cada ponto novo determinado deve ser amarrado ou relacionado a todos os pontos já determinados, a fim de garantir a homogeneidade da determinação.

to de dúvidas que venham a surgir referentes aos limites determinados”.

A proposta foi analisada considerando-se as seguintes justificativas:

a) Uma das questões encaminhadas pelo IRIB ao INCRA, relativas à aplicação da Lei n. 10.267 foi: “Como exigir levantamentos e memoriais com padrões técnicos não definidos para averbação de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais?”. A ausência dessa definição concorrerá para a execução de levantamentos sem padrões técnicos, o que prejudicará a utilização dos seus resultados na implantação do CNIR.

b) Não é recomendável estabelecer, no Decreto, as metodologias a serem utilizadas nos levantamentos, uma vez que as tecnologias mudam. Os erros aceitáveis, no entanto, não dependem dos equipamentos utilizados, e sim das necessidades dos que vão utilizar essas informações. Portanto, pode-se perfeitamente estabelecer no Decreto o erro máximo admitido na determinação das coordenadas, seja qual for a metodologia utilizada nessa determinação. Mesmo que as tecnologias mudem, a tendência é que esses erros sejam cada vez menores, o que não implica alteração da lei para aumentar as exigências de precisão.

c) O valor sugerido para a precisão posicional (correspondente ao desvio-padrão σ) resulta de uma ampla consulta realizada a profissionais que trabalharam para o INCRA no Projeto Nordeste ou trabalham atualmente em projetos de parcelamento de imóveis rurais, que consideram perfeitamente possível atender a essa exigência utilizando-se os procedimentos estabelecidos no Manual de Cartografia Fundiária do INCRA, seja utilizando-se levantamentos topográficos clássicos, seja por GPS.

d) Para a determinação do valor da precisão posicional, considerou-se sua influência na garantia dos limites das propriedades dentro dessa precisão e as necessidades em termos de precisão, do INCRA, considerando-se a viabilidade de se atender a essa exigência. Para isso, analisou-se o custo dos levantamentos, tendo sido consultadas empresas que comercializam equipamentos topográficos e GPS.

e) A necessidade de se esclarecer que o levantamento deve partir de um vértice da rede oficial (§ 1.º) deve-se à prática de utilização de equipamentos GPS de navegação apenas referido ao Sistema SAD-69, que não implica referenciamento ao SGB. É importante ainda que o ponto do sistema oficial utilizado no levantamento seja indicado, até mesmo a data do serviço, uma vez que o atual sistema encontra-se em fase de transição. É importante que a Rede INCRA de Bases Comunitárias – RIBAC – seja homologada como parte do SGB, pois a utilização de pontos dessa rede e da Rede Brasileira de Monitoramento Contínuo – RBMC – facilitará o georreferenciamento, bem como diminuirá ainda mais os seus custos.

f) Ainda esclarecendo o § 1.º, entendendo que os dados dos levantamentos serão utilizados para a construção do CNIR, um sistema de cadastro nacional, não se pode deixar de exigir o atendimento ao princípio da vizinhança e o ajustamento pelo método dos mínimos quadrados, a fim de se garantir a homogeneidade dos resultados. Esses procedimentos são estabelecidos na norma técnica NBR 13.133 da ABNT, referida no *Manual de Normas Técnicas do INCRA*. Aliás, ao se exigir uma precisão para as coordenadas, já se subentende o ajustamento pelo MMQ, para o cálculo das precisões.

g) Para o IRIB, a responsabilidade pelos dados técnicos deve ser do órgão competente. Assim, da mesma forma que os projetos de loteamentos são recebidos após anuência das prefeituras ou dos órgãos metropolitanos, as peças técnicas resultantes do georreferenciamento dos imóveis rurais deverão receber a

anuência do gestor do CNIR, antes do seu encaminhamento para o registro. A sugestão de homologação pelo INCRA permitirá que o órgão mantenha os documentos das medições, a fim de estruturar o CNIR. Caso contrário, se as plantas não ficarem nem nos cartórios nem no INCRA, haverá um desperdício de informação técnica. Além disso, os documentos poderão ser solicitados para dirimir dúvidas em processos judiciais referentes aos limites das propriedades.

h) Outra questão de extrema importância, que não pode ser esquecida, é a provável necessidade de retificação judicial. Deve-se tentar evitar essa situação, que pode comprometer a aplicação da lei, e até mesmo levar o país a uma situação de mais ilegalidade, quando o proprietário preferir não registrar o seu imóvel a enfrentar um processo judicial de retificação. Instrumentos como a retificação administrativa, com a anuência dos confrontantes devem ser pensados para contornar esse problema. Uma proposta nesse aspecto deve ser encaminhada por profissionais do registro imobiliário.

A proposta mencionada, com suas justificativas, foi analisada no subgrupo de georreferenciamento que propôs ao Grupo de Trabalho a inclusão, no texto do decreto, da exigência de uma precisão posicional de 50 cm, ou melhor, sem mais detalhamento técnico, que poderia ser feito mediante ato normativo. Uma outra proposta importante do subgrupo foi que o INCRA fizesse o credenciamento dos profissionais aptos a realizarem os levantamentos, após consulta aos conselhos profissionais sobre as atribuições necessárias.

No texto final do decreto encaminhado à Presidência da República, essas propostas foram desconsideradas, alegando-se incompatibilidade jurídica com o texto da lei originária, e a precisão posicional ficou novamente para ser regulamentada em ato normativo do INCRA, tendo havido um compromisso do INCRA de que seria mantido o valor proposto pela Comissão. Quanto à proposta de

credenciamento dos profissionais, esta não foi incorporada ao texto do decreto.

8.2.2 O roteiro transitório para o intercâmbio de informações entre o INCRA e os cartórios

Considerando a impossibilidade de aplicação da Lei n. 10.267/2001 enquanto não houver a necessária regulamentação, o Ministro do Desenvolvimento Agrário baixou a Portaria n. 21, de 8 de fevereiro de 2002, estabelecendo o roteiro para intercâmbio de informações entre o INCRA e os cartórios de Registro de Imóveis e de Notas e a precisão posicional exigida pela Lei.

Na Portaria, foi aprovada a Instrução Especial INCRA/n. 2, definindo que o imóvel seria georreferenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro “com precisão posicional de 50 cm, ou melhor, reservada ao INCRA a faculdade de normatizar critérios para aprimoramento dessa precisão, ou para adequá-la às áreas com particularidades topográficas”.

A instrução estabelecia ainda que “o Memorial Descritivo deverá estar assinado por profissional habilitado, credenciado pelo INCRA e devidamente registrado no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura – CREA, acompanhado da devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART – e atender às normas técnicas pertinentes definidas pelo INCRA, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, e com precisão posicional de 50 cm ou melhor”.

Pelo fato de não ter sido providenciado, até a publicação da Portaria, o credenciamento dos profissionais encarregados do levantamento, bem como a determinação das normas relativas à execução dele, o IRIB enviou ao Coordenador do Grupo de Trabalho um documento sugerindo a suspensão da referida Portaria. O pleito

foi atendido e a Portaria n. 55, de 1.º de abril de 2002, suspendeu a Portaria n. 21²⁹.

8.3 Principais pontos do Decreto n. 4.449/2002

O Decreto³⁰ que regulamenta a Lei n. 10.267/2001 contém importantes definições que resolvem algumas das questões relativas à aplicação da referida Lei. Os principais pontos tratados são:

a) Fluxo de informações entre INCRA e os serviços notariais e registrais.

O Decreto estabelece as alterações que deverão ser comunicadas ao INCRA, referentes a restrições de caráter dominial e ambiental, para fins de atualização cadastral. A forma de encaminhamento das informações, que serão acompanhadas de uma certidão da matrícula atualizada, será estabelecida em ato normativo a ser expedido posteriormente pelo órgão.

Caberá ao INCRA, por sua vez, a comunicação aos registros de imóveis dos códigos de imóveis rurais decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento e unificação.

b) Estrutura do CNIR

Os critérios técnicos para implementação, gerenciamento e alimentação do CNIR deverão ser definidos mediante ato normativo do INCRA e da Secretaria da Receita Federal, que estabelecerá

29 - Documentos publicados no Boletim Eletrônico IRIB/ANOREGSP n.466.

30 - O texto integral do Decreto encontra-se no Apêndice ao final deste livro.

normas para compartilhamento, sistema de senhas e níveis de acesso às informações. Alguns pontos, no entanto, são fixados no próprio Decreto:

- ❑ A base mínima do CNIR conterá, obrigatoriamente, informações relativas à identificação, localização, dimensão, titularidade e situação jurídica do imóvel.
- ❑ Além do INCRA e da Secretaria da Receita Federal, todos os demais órgãos da Administração Pública Federal serão obrigatoriamente produtores, alimentadores e usuários da base de informações do CNIR. Outras entidades civis poderão contribuir com informações para o novo cadastro.
- ❑ O código único do CNIR será o código do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR.

c) Isenção de custos financeiros

A Lei n. 10.267/2001 estabelece, em seu artigo 3.º, que será “garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cujo somatório da área não exceda a quatro módulos fiscais” nos casos de exigência da nova identificação. Sua regulamentação esclarece que os custos financeiros mencionados na Lei compreendem os serviços técnicos necessários à identificação do imóvel, e que o INCRA “proporcionará os meios necessários para a identificação do imóvel rural”, de acordo com os critérios técnicos que serão estabelecidos no ato normativo conjunto citado anteriormente, que fixará os procedimentos para a execução da medição dos imóveis rurais para fins de registro imobiliário.

d) Certificação do memorial descritivo pelo INCRA

Caberá ao INCRA certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. (Art. 9, § 1º do Decreto n. 4.449/2002).

e) A retificação do registro

Com o objetivo de evitar que toda nova identificação do imóvel rural implique processo judicial de retificação, conforme preconiza o artigo 213 da Lei n. 6.015/73, a minuta do Decreto estabelece:

- A certificação do INCRA não implicará reconhecimento do domínio nem exatidão dos limites indicados pelo proprietário.
- A primeira apresentação do memorial descritivo com a identificação estabelecida pela Lei n. 10.267 não caracterizará irregularidade impeditiva de novo registro.
- A averbação do memorial descritivo será feita mediante requerimento do interessado, contendo declaração de que não houve alterações das divisas do imóvel. A documentação deverá ser acompanhada de declaração expressa dos confrontantes de que os limites divisórios foram respeitados.
- Na ausência das declarações especificadas, o oficial encaminhará a documentação ao juiz para que a retificação seja realizada pelo processo judicial, nos termos do artigo 213 da Lei n. 6.015/1973.

d) Estabelecimento de prazos para a exigência da nova identificação

A identificação da área do imóvel rural, prevista nos §§ 3.º e 4.º do artigo 176 da Lei n. 6.015, de 1973, será exigida somente após transcorridos os seguintes prazos, contados a partir da publicação do Decreto:

- I – 90 dias, para os imóveis com área de 5.000 hectares, ou superior;
- II – 1 ano, para os imóveis com área de 1.000 a menos de 5.000 hectares;
- III – 2 anos, para os imóveis com área de 500 a menos 1.000 hectares;
- IV – 3 anos, para os imóveis com área inferior a 500 hectares.

8.4 Aspectos a serem tratados em atos normativos

Apesar das discussões ocorridas quando da elaboração do Decreto de Regulamentação da Lei n. 10.267/2001, verificou-se que determinados aspectos técnicos e administrativos foram omitidos ou contemplados de forma inadequada. A seguir, são analisados esses aspectos. Alguns deles exigirão um estudo bastante criterioso, por tratarem de questões multidisciplinares, concernentes a campos de conhecimento tão distintos como a Engenharia e o Direito, e por resultarem em consequências legais. Assim, é de grande importância a participação efetiva dos representantes dos órgãos produtores e usuários das informações a serem contidas no CNIR, bem como dos órgãos que representam os serviços notariais e registrais, que terão de lidar com um novo tipo de informação, além também do necessário envolvimento de grupos acadêmicos de pesquisa nas áreas cadastral e registral.

8.4.1 Imóvel rural

Ao se criar um Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, o primeiro ponto a ser esclarecido diz respeito à unidade desse cadastro, ou seja, o imóvel rural. O Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64) define imóvel rural como sendo “o prédio rústico, de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial...”. Para a legislação tributária, por outro lado, o imóvel é rural de acordo com a sua localização, se estiver fora do perímetro urbano do município.

O Cadastro de Imóveis Rurais deve conter, portanto, todos os imóveis de interesse das instituições participantes – INCRA, Receita Federal, IBAMA, SPU etc. Além disso, esse conceito deve estar bem definido também para os serviços notariais e registrais, uma vez que são as informações sobre esses imóveis que serão enviados ao INCRA, e sobre os quais serão feitas as exigências de georreferenciamento previstas pela Lei n. 10.267/01.

8.4.2 O conteúdo do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

O conteúdo do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR – consiste nos elementos que devem compor a base comum de informações sobre os imóveis rurais, que será compartilhada através do banco de dados cadastrais. Por se tratar de um cadastro único, esse conteúdo deverá ser definido de acordo com o levantamento das necessidades das instituições produtoras e usuárias das informações, a fim de que todos se beneficiem da implantação do novo sistema e não provoque situações em que determinados órgãos tenham de manter suas próprias bases de informações, independentemente do CNIR.

A grande vantagem de um cadastro único é a ausência de duplicidade de informações. Essa duplicidade provoca ainda a existência de dados conflitantes sobre o mesmo imóvel. O CNIR deve-

rá atender ao conceito de Cadastro Multifinalitário, em que sobre uma base comum de informações, cada usuário superpõe o seu cadastro específico. Uma das mais importantes vantagens do CNIR é que ele prevê a criação de um cadastro de informações geométricas e legais atualizadas.

8.4.3 Definição de um padrão para o intercâmbio de dados

A Lei n. 10.267/01 estabelece a troca de informações entre o CNIR e os cartórios de Registros de Imóveis. A Resolução n. 38 do Conselho Diretor do INCRA, publicada no D.O.U. de 18/11/02 e apresentada no Apêndice desse livro, aprova e apresenta o roteiro para intercâmbio de informações entre o INCRA e os serviços registrais.

A Resolução determina ainda a forma e o conteúdo dos dados a serem transferidos e a documentação necessária.

8.4.4 Identificação dos imóveis

Antes da Lei n. 10.267/2001, a identificação dos imóveis para fins de Registro era realizada por meio de uma descrição literal, uma vez que não havia exigência de medições. Isso acarretou em identificações imprecisas, com indefinições dos limites, além de superposições de áreas. Com a Lei n. 10.267, uma nova sistemática foi estabelecida na identificação dos imóveis rurais. Agora, essa identificação tem por base a medição do imóvel com suporte geodésico. Caso seja estabelecida uma padronização de procedimentos técnicos, assim como uma efetiva aplicação destes, num futuro próximo os imóveis rurais do Brasil poderão ser identificados de forma inequívoca. Como consequência, os benefícios dessa nova realidade podem ser traduzidos em segurança aos detentores dos

imóveis, assim como numa maior eficiência no gerenciamento territorial.

A Lei n. 10.267/2001 e o Decreto n. 4.449/2002 definem as diretrizes gerais para a identificação dos imóveis rurais com base em medições geodésicas. No entanto, para uma efetiva implementação, os aspectos discutidos em seguida devem ser estabelecidos em atos normativos posteriores.

a) Memorial descritivo

O memorial descritivo deve caracterizar-se como um documento técnico das medições e descrição dos imóveis e também ser composto de duas partes. A primeira precisa conter a memória técnica das medições, o que incluem todos os originais dos levantamentos, tais como as observações realizadas, croquis, cálculos etc. A segunda parte deve conter a descrição do imóvel, o que inclui as coordenadas com as respectivas exatidões posicionais de todos os vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, referenciados ao Sistema Geodésico Brasileiro. Necessita conter também os seguintes elementos determinados pelas coordenadas citadas: área do imóvel, distâncias lineares e orientação geográfica (azimute verdadeiro) entre vértices consecutivos definidores do imóvel.

b) Qualificação profissional

Os levantamentos necessários para a adequada identificação dos imóveis rurais como exige a Lei n. 10.267/2001 devem ser executados por profissionais qualificados em medições cadastrais. Um importante estudo sobre o perfil técnico desse profissional foi realizado por Pinto (2001).

Um dos aspectos mais importantes que a Lei n. 10.267/2001 incorpora é a exigência da Anotação de Responsabilidade Técnica

(ART). Esse documento, no entanto, não representa uma garantia para a qualidade dos levantamentos. Essa qualidade somente será obtida com uma padronização dos procedimentos técnicos de medição, qualificação profissional e fiscalização. Uma alternativa viável seria estabelecer um sistema de credenciamento de profissionais para a execução desses levantamentos.

d) Precisão posicional

Na Lei n. 10.267/2001, a exigida precisão posicional para as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel deve ser estabelecida de forma que não comprometa as necessidades de identificação inequívoca dos imóveis. Devem ser consideradas precisões posicionais absolutas (em relação ao sistema de referência) e relativas (em relação aos pontos do levantamento). A partir daí é que se devem estabelecer os métodos de levantamento, o nível de densificação da rede de referência e os critérios de qualidade das observações (precisão das medidas) de modo que as coordenadas sejam obtidas com uma precisão posicional que atenda às especificações. O nível de qualificação do profissional responsável pelo levantamento também depende da precisão posicional especificada.

A definição de um valor ou de valores para a precisão posicional dos limites implica estabelecer a qualidade geométrica na identificação do imóvel. De maneira geral, para atender às necessidades dos diversos usuários, os levantamentos cadastrais devem fornecer valores de coordenadas dos pontos-limites dos imóveis de forma homogênea e com precisões posicionais relativa e absoluta adequadas.

A homogeneidade do levantamento cadastral consiste em incorporar os conceitos de precisão e vizinhança de modo que compatibilize os levantamentos de imóveis adjacentes, ou seja, de forma que amarre e ajuste entre si esses levantamentos, com relação ao Sistema Geodésico Brasileiro. A homogeneidade dos resultados

dentro dos limites definidos pela tolerância posicional especificada pode ser avaliada *a priori*, antes da execução do levantamento, por meio de técnicas de simulação e otimização. As medições realizadas nos levantamentos cadastrais devem ter precisões especificadas e os resultados devem ser obtidos pelo ajustamento por mínimos quadrados.

No levantamento cadastral, a precisão posicional relativa e a precisão posicional absoluta devem ter igual importância. A precisão posicional relativa é necessária para garantir as características geométricas do imóvel e relaciona-se com todos os aspectos intrínsecos a ele, tais como dimensões, áreas, confrontantes, segurança jurídica, avaliação, etc. Por outro lado, a precisão posicional absoluta é necessária para as atividades de gerenciamento territorial, principalmente se o Cadastro estiver integrado a um sistema de informações territoriais. É possível, assim, garantir a uniformidade da descrição geométrica do conjunto dos imóveis, evitando a superposição e os vazios entre imóveis adjacentes e ainda possibilitando o uso multifinalitário dos dados do Cadastro.

As principais variáveis que podem influenciar na definição da precisão posicional de um levantamento cadastral são: as necessidades dos usuários, o desenvolvimento da região, o valor do imóvel, a densidade de ocupação, a existência de conflitos de terras, a extensão e a configuração geométrica dos imóveis. Na definição da precisão posicional do levantamento das áreas rurais no Brasil, diretamente relacionado à tolerância ou ao erro máximo admitido, é razoável considerar diferentes valores em virtude do tamanho dos imóveis e do seu nível de exploração e potencial econômico. Assim, uma alternativa seria considerar um zoneamento do território em termos de tamanho dos imóveis – pequenos, médios e grandes; e em termos do nível de exploração – nenhuma exploração, pouca exploração e alta exploração.

No entanto, apesar da complexidade que envolve a definição da precisão posicional de um sistema cadastral, de maneira geral o valor de 50 cm ou melhor que foi discutido e aprovado pela comis-

são que elaborou o Decreto de regulamentação da Lei n. 10.267/2001, atende aos objetivos pretendidos.

A Portaria n. 954 do INCRA, de 13/11/2002, confirma o valor proposto pela comissão. O texto integral da Portaria pode ser consultado no Apêndice deste.

c) Datum utilizado

A Lei n. 10.267/2001 exige o georreferenciamento dos imóveis rurais num momento em que o IBGE lidera a discussão sobre uma provável mudança do referencial geodésico brasileiro. Dessa forma, não se pode deixar de exigir no memorial descritivo a indicação do Datum utilizado e dos pontos que serviram de referência para o levantamento.

CAPÍTULO 9

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um cadastro imobiliário que possa aperfeiçoar a descrição do imóvel no registro deve ser completo, ou seja, deve conter todas as parcelas territoriais, e obedecer a diretrizes nacionais, a fim de caracterizar um Sistema de Informações Territoriais conforme definido no primeiro capítulo.

Projetos de reforma cadastral exigem quase sempre alterações na legislação (Georgiadou *et al.*, 1997; Dang Hung Vo, 1997). No caso brasileiro, é importante analisar a necessidade da elaboração de uma Lei Nacional de Cadastro, defendida por Erba & Loch (1996). Apesar de ser uma questão complexa, que exige estudos específicos, algumas considerações podem ser feitas, a título de contribuição inicial para uma pesquisa aprofundada sobre o tema.

Conforme discutido no Capítulo 3, não há no País legislação específica para cadastro. Ao se propor a padronização do cadastro, torna-se necessário o estabelecimento de uma legislação federal que defina diretrizes gerais para o seu funcionamento como, por exemplo, definindo o seu conteúdo mínimo. Questões como métodos de levantamento e profissionais responsáveis poderiam ser

definidos em legislações estaduais, de acordo com as peculiaridades regionais. No caso de utilização das informações do sistema cadastral pelo Registro, deve ser definida por lei a responsabilidade do profissional ou do órgão responsável pela informação.

Outra questão a ser amadurecida diz respeito à estrutura administrativa necessária ao adequado funcionamento do cadastro. Um órgão que, entre muitas outras funções, cuida do cadastro, não tem condições de fazê-lo com a eficiência de outro que trate exclusivamente de cadastro. Um cadastro que substitua o atual sistema descritivo de caracterização do imóvel no Registro, tem que ter independência e dedicação exclusiva a esta função, o que fortalece a conclusão de que uma legislação nacional sobre a matéria passa a ser condição básica para a obtenção de resultados mais efetivos na reforma do sistema cadastral brasileiro.

Um modelo administrativo possível poderia ser o estabelecimento dos escritórios cadastrais, nos moldes do sistema alemão, onde o "*agrimensor juramentado*" confere fé pública aos documentos que assina. Esses escritórios atuariam paralelamente aos registros imobiliários, como organismos independentes e complementares. Um importante documento sobre o perfil de um profissional com procuração pública para atuar em cooperação com o sistema registral foi elaborado por Pinto(2001), em sua dissertação de mestrado.

A Lei 10.267/2001, que trata apenas dos imóveis rurais, não atende a todas as questões necessárias para modernizar o Cadastro Imobiliário no Brasil. Entende-se, entretanto, que o mesmo cumpre o importante papel de criador de uma nova mentalidade, por estabelecer uma estrutura mínima de um Cadastro Imobiliário padronizado e que permite o início de um sistema de coordenação com o Registro de Imóveis.

A implementação efetiva da Lei 10.267 / 2001 e do Decreto n. 4.449/2002 depende, no entanto, da definição de determinados as-

pectos técnicos e administrativos em atos normativos, além dos já publicados. Esses aspectos referem-se principalmente ao conteúdo do CNIR, e à definição das características técnicas do georreferenciamento dos imóveis rurais. Esses aspectos são fundamentais para que a Lei n. 10.267/2001 cumpra seus objetivos, no sentido de estabelecer um sistema voltado para a segurança dos que possuem direitos sobre o imóvel e para a eficiência do gerenciamento territorial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABNT. NBR 14.166 – Rede de Referência Cadastral Municipal – Procedimento. Rio de Janeiro, 1998. 23p.
- ALMEIDA, Tabosa de. O cadastro e o registro imobiliário no Brasil. *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 9, jan./jun. 1982.
- ANDRADE, Manoel C. *Latifúndio e Reforma Agrária no Brasil*. São Paulo: Duas Cidades, 1980 (Coleção História e Sociedade). 115p.
- ANOTER/FUNCATE. Diagnóstico e Proposição de um Novo Cadastro Técnico Rural. In: Congresso Brasileiro sobre Cadastro Rural (1997, Belém). *Anais*. 55p.
- ARRUDA, Stela M.Q. et. al. O Estatuto da Cidade e a regulamentação fundiária de Zonas Especiais de Interesse Social – Zeis. In: Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário – COBRAC 2002 (5.:2002: Florianópolis). *Anais*. Florianópolis, 2002. Publicado em CD-ROM.
- BALATA, Kenard S. Cadastros e registros de terras no Brasil. In: Simpósio Internacional de Experiência Fundiária. (1984, Salvador). *Anais*. Brasília: INCRA, 1984. p. 443-470.

- BONA, Avelino de. *Títulos Judiciais no Registro de Imóveis*. Porto Alegre: Sagra-D.C. Luzzato, 1996. 193p.
- BRANDÃO, Artur C. et. al. A inconsistência métrica/cartográfica na atual legislação territorial brasileira. In: Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário – COBRAC 2000 (4.:2000: Florianópolis). *Anais*. Florianópolis, 2000. Publicado em CD-ROM.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Projeto CIATA – Manual do Cadastro Imobiliário*. 1980.
- BULLOCK, K. R. Design Principles for Land Information Systems. *Unisurv Report S24*. Kensington: The University of New South Wales, 1983. 310p.
- CARDIM, Sílvia E.C.S. et al. Análise da Estrutura Fundiária Brasileira. In: COBRAC – Congresso Brasileiro de Cadastro Multifinalitário (3.:1998: Florianópolis). *Anais*. Florianópolis, 1998. Publicado em CD-ROM.
- CARVALHO, Afrânio. *Registro de Imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. 505p.
- CENEVIVA, Walter. *Lei dos Registros Públicos Comentada*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. 553p.
- DALE, Peter F. Cadastro e Registro de Terras no Brasil. In: Simpósio Internacional de Experiência Fundiária. (1984, Salvador). *Anais*. Brasília: INCRA, 1984. p. 473-478.
- DALE, Peter F.; McLAUGHLIN, John D. *Land Information Management* - An introduction with special reference to cadastral problems in Third World countries. New York: Oxford University, 1990. 265p.
- DANG HUNG VO. Land Administration Reform in Vietnam. In: Proceedings of the Permanent Committee Meeting and International Symposium. Singapore, 1997.
- DI PIETRO, M.^a Sílvia Z. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000. 674p.
- DÍAZ, José P. El Registro de la Propiedad Español y las Recomendaciones del Banco Mundial. *Revista de Direito Imobiliário*.

- rio. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 39, p. 5-37, set./dez. 1996.
- DIP, Ricardo H.M. Inexatidões, retificações e cancelamento de registro. *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 48, p. 59-69.
- EBERL, Horst K.D. *Sistemas Catastrales – Planeación, Proyectos, Procedimientos, Información, Aplicaciones, Administración*. México: Concepto S.A. 1982. 209p.
- EGUREN, Rafael A. El concepto de finca y la transcendencia de su descripción en el Registro de la Propiedad y en el Catastro. *Revista Critica de Derecho Inmobiliario*. Madrid: J. San Jose, n. 645, p. 365-392, mar./abr. 1998.
- EMPLASA. O planejamento metropolitano e a experiência da EMLASA na implantação de Cadastro Técnicos Municipais. São Paulo, maio 1992. 22p.
- ERBA, Diego A. ; LOCH, Carlos. A Lei Nacional de Cadastro: uma necessidade urgente do Brasil. In: CONEA – Congresso Nacional de Engenheiros Agrimensores. *Anais*. Salvador, 1996.
- ERICSSON, Agneta. The Cadastral System in Sweden. In: One Day Seminar – FIG Commision 7. Annual Meeting.: *Proceedings*. Delft, may 1995.
- FIG. Statement on the Cadastre. International Federation of Surveyors - FIG [on-line] Disponível na Internet via WWW. URL: http://www.fig7.org.uk/publications/cadastre/statement_on_cadastre.html. Arquivo capturado em 10/8/2001.
- FREIRE, E.H.; ABIB, O.A.; AMORIM, M.S. *O Sistema de Informações Rurais do INCRA*. INCRA – Brasília, 1996. 32p.
- GANDOLFO, M.^a Helena L. Reflexões sobre a Matrícula 17 anos depois. *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 33, p.105-145, jan./jun. 1994.
- GARCIA CONI, Raul R. *Derecho Registral Aplicado*. La Plata: Libreria Juridica, 1972. 570p.
- GARCIA, José M.G. *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*. Tomo I. Madrid: Editorial Civitas, 1988. 924p.

- GEORGIADOU Y. et al. The Argentine Cadastre in transition. *Geomatica*, v. 51, n. 2, 1997, p. 143-151.
- GRANT, D.M. Barriers to Cadastral Reform. In: National Conference on Cadastral Reform' 90. *Proceedings*. Melbourne: Ed. by D. Jeyanandan and G. J. Hunter, 1992. p. 260-282.
- IATAU, Mary D.; WILLIAMSON, Ian P. An Introduction to the Use of a Case Study Methodology to Review Cadastral Reform in Papua New Guinea. *The Australian Surveyor*. v. 42, n. 4, p.157-165, 1997.
- INCRA. Histórico do INCRA. [on-line] Disponível na Internet via WWW. URL: http://www.incra.gov.br/_serv/incra/historico.htm. Arquivo capturado em 13/1/1999.
- ITESP. *Terra e Cidadãos: Aspectos da Regularização Fundiária no Estado de São Paulo*. n. 4. São Paulo: ITESP, 1998. 128p. Série Cadernos ITESP.
- JACOMINO, Sérgio. Matrícula e Cadastro: uma interconexão necessária. [on-line]. Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.irib.org.br/matricula.htm>. Arquivo capturado em 13/8/2000.
- JEYANANDAN, D.; WILLIAMSON, Ian P. A Cadastral Model for Developing Countries. In: National Conference on Cadastral Reform 90. *Proceedings*. Melbourne, p. 81-93, July 1990.
- KAUFMANN, Jürg; STEUDLER, Daniel. *Cadastre 2014: A Vision for a Future Cadastral System*. Switzerland: FIG – Working Group 1 of Commission 7, 1998. 51p.
- LARSSON, Gerhard. *Land Registration and Cadastral Systems – Tools for land information and management*. Essex: Addison Wesley Longman, 1996. 175p.
- LASA. Cadastro Técnico de Imóveis Rurais – Metodologia. *Boletim Técnico*. Rio de Janeiro, 1975. 128p.
- LAVADENZ, Isabel. Por qué es necesario integrar los sistemas de información de registro y catastro? In: *Sistemas de Registro de la Propiedad y Catastro en Centroamérica*. Guatemala, 1999.

- Disponível em: <<http://www.property-registration.org/buzz-power/Guatemala-Conf-OCT99/Agenda-SP.htm>>
- LOPES, Miguel M.S. *Tratado dos Registros Públicos*. 5. ed. v.1. Brasília: Brasília Jurídica, 1995. 505p.
- McLAUGHLIN, J.D., NICHOLS, S.E. Parcel-Based Land Information Systems. *Surveying and Mapping*, v.47, n.1, march 1997, p. 11-29.
- MOHAMED, Dato' Abdul Majid Bin. Cadastral Reforms in Malaysia. In: Symposium on Cadastral Systems in Developing Countries – FIG Commission 7 Annual Meeting. *Proceedings*. Penang, may 1997.
- NALINI, José Renato. A matrícula e o cadastro no registro imobiliário. *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n.37, p. 17-26, jan./abr. 1996.
- ORLANDI NETO, Narciso. *Retificação do Registro de Imóveis*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999. 294p.
- ORTIZ, José M.C. *Estudios sobre Derecho Hipotecario*. Tomo I. 3. ed. Madrid: Marcial Pons, 1994, 925p.
- PHILIPS, Jürgen. Conceito de um novo Cadastro de Bens Imobiliários – Moderno e Público. In: VII Congresso Nacional de Engenharia de Agrimensura. *Anais*. Salvador, 1996.
- PINTO, Maria Madalena R. *Análise do Sistema Tributário quanto à Propriedade Imobiliária a Nível Municipal, Utilizando Dados do Cadastro Técnico Multifinalitário*. Florianópolis, 1993. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina. 96p.
- ROMÃO, Verônica M. C., CARNEIRO, Andrea F.T., SILVA, Tarcísio F. Rede de Referência Cadastral Municipal: uma proposta do Grupo de Trabalho sobre Cadastro Municipal (GTCM) do DeCart-UFPE. In: COBRAC – Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário (2.: 1996: Florianópolis). *Anais*. Florianópolis: UFSC, 1996. p. III-412.
- SANTOS, Nelson F. *O Uso do Solo e o Município*. Rio de Janeiro: IBAM, 1990. 3. ed. 48p. (Textos de Administração Municipal).

- SAULE JR., N. *A Nova Lei de Parcelamento do Solo Urbano e as Funções Sociais da Cidade*. Instituto Pólis, São Paulo, 2000.
- SCHNEIDER, Valdir P. *Análise do Sistema Tributário quanto à Propriedade Imobiliária a Nível Municipal, Utilizando Dados do Cadastro Técnico Multifinalitário*. Florianópolis, 1993. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Departamento de Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina. 96p.
- SILVA, Lígia O. *Terras Devolutas e Latifúndio – Efeitos da Lei de 1850*. Campinas: UNICAMP, 1996. 372p.
- SILVA, Tarcísio F. *Um Conceito de Cadastro Metropolitano*. Curitiba, 1979. Dissertação (Mestrado em Ciências Geodésicas) – Departamento de Geociências. Universidade Federal do Paraná. 112p.
- SILVA, U. Registro de Imóveis (Lei n. 6.015, de 31/12/1973). A caminhada de um título da recepção ao ato final. *Revista de Direito Imobiliário*. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 45, p. 42-75. set./dez. 1998.
- SMITH, G.L. Cadastral Reform: Barriers, Risks and Opportunities. In: XIX FIG Congress International. *Proceedings*. Finlândia, 1990. p. 282-294.
- SPU. Patrimônio da União. [on-line]. Disponível pela Internet via WWW. URL: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/orgaos/spu/spu.html>. Arquivo capturado em 13/4/1999.
- STEUDLER, Daniel et al. Benchmarking Cadastral Systems. *The Australian Surveyor*, v. 42, n. 3, p. 87-106, 1997.
- UNITED NATIONS. *The Bogor Declaration*. Report of the United Nations Interregional Meeting of Experts on the Cadastre. Bogor, mar. 1996.
- VAN DER MOLEN, P. Trends in Land Registry and Cadastre. [on-line] Disponível na Internet. URL: <http://sunspot.sli.unimelb.edu.au/fig7/Brighton98/Comm7Papers/TS7-Molen.html>. Arquivo capturado em 19/1/1999.
- VIEIRA, M.G. et al. Atualização da Base Geográfica Digital: A experiência de Belo Horizonte com o Percorso Urbano.[online]

- Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.fatorgis.com.br/artigos/pref/atualizacao/atualizacao.htm>. Arquivo capturado em 25/1/2000.
- WILLIAMSON, Ian. A modern Cadastre for New South Wales. *Unisurv Report S23*. Kensington: The University of New South Wales, 1983. 257p.
- _____. Appropriate Cadastral Systems. In: Symposium on Cadastral Systems in Developing Countries. *Proceedings*. FIG Commission 7 Annual Meeting. Penang, Malaysia, may 1997.
- WILLIAMSON, Ian; FOURIE, Clarissa. Using the Case Study Methodology for Cadastral Reform. *Geomatica*. v. 52, n. 3, p. 283-295, 1998.
- ZANATTA, Odair. A titulação de terra rural no Brasil. In: Simpósio Internacional de Experiência Fundiária (1984, Salvador). *Anais*. Brasília: INCRA, 1984. p. 165-194.

BIBLIOGRAFIA

- BRASIL. *Código Civil*. Coord. Nello Andreotti Neto. São Paulo: Rideel, 1991.
- BRASIL. Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850. [on-line] Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L0601-1850.htm>. Arquivo capturado em 26/3/2000.
- BRASIL. Lei n. 4.504, de 30/11/1964. Estatuto da Terra. [on-line]. Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.incra.gov.br/estrut/pj/lei/4504.htm>. Arquivo capturado em 10/4/2000.
- BRASIL. Lei n. 5.868, de 12/12/1972. Regulamenta o SNCR. [on-line] Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.incra.gov.br/estrut/lei/5868.htm>. Arquivo capturado em 10/4/2000.
- BRASIL. Lei n. 6.766, de 19/12/1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano [on-line] Disponível na Internet. URL: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L6766.htm>.

wwwt. senado. gov. br/ legbra/ brssorry2. html. Arquivo capturado em 18/5/2000.

BRASIL. Portaria/INCRA 558, de 15/12/1999. [on-line] Disponível na Internet via WWW. URL: *www.incra.gov.br/ estrutura/pj/portaria/558.htm*. Arquivo capturado em 18/5/2000.

DINIZ, M.^a Helena. *Dicionário Jurídico*. São Paulo: Saraiva.

SOILBEMAN, Leib. *Dicionário Geral de Direito*. São Paulo: José Bushatsky, 1973.

APÊNDICE

LEI N. 10.267 DE 28 DE AGOSTO DE 2001.

Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º O art. 22 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 22.

§ 3º A apresentação do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR, exigida no *caput* deste artigo e nos §§ 1º e 2º, far-se-á, sempre, acompanhada da prova de quitação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR, correspondente aos últimos

cinco exercícios, ressalvados os casos de inexigibilidade e dispensa previstos no art. 20 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.

§ 4º Dos títulos de domínio destacados do patrimônio público constará obrigatoriamente o número de inscrição do CCIR, nos termos da regulamentação desta Lei.

§ 5º Nos casos de usucapião, o juiz intimará o INCRA do teor da sentença, para fins de cadastramento do imóvel rural.

§ 6º Além dos requisitos previstos no art. 134 do Código Civil e na Lei nº 7.433, de 18 de dezembro de 1985, os serviços notariais são obrigados a mencionar nas escrituras os seguintes dados do CCIR:

- I – código do imóvel;
- II – nome do detentor;
- III – nacionalidade do detentor;
- IV – denominação do imóvel;
- V – localização do imóvel.

§ 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.

§ 8º O INCRA encaminhará, mensalmente, aos serviços de registro de imóveis, os códigos dos imóveis rurais de que trata o § 7º, para serem averbados de ofício, nas respectivas matrículas."(NR)

Art. 2º Os arts. 1º, 2º e 8º da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 1º

§ 1º As revisões gerais de cadastros de imóveis a que se refere o § 4º do art. 46 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, serão realizadas em todo o País nos prazos fixados em ato do Poder Executivo, para fins de recadastramento e de aprimoramento do Siste-

ma de Tributação da Terra – STT e do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR.

§ 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.

§ 3º A base comum do CNIR adotará código único, a ser estabelecido em ato conjunto do INCRA e da Secretaria da Receita Federal, para os imóveis rurais cadastrados de forma a permitir sua identificação e o compartilhamento das informações entre as instituições participantes.

§ 4º Integrarão o CNIR as bases próprias de informações produzidas e gerenciadas pelas instituições participantes, constituídas por dados específicos de seus interesses, que poderão por elas ser compartilhados, respeitadas as normas regulamentadoras de cada entidade."(NR)

"Art. 2º

§ 3º Ficam também obrigados todos os proprietários, os titulares de domínio útil ou os possuidores a qualquer título a atualizar a declaração de cadastro sempre que houver alteração nos imóveis rurais, em relação à área ou à titularidade, bem como nos casos de preservação, conservação e proteção de recursos naturais."

"Art. 8º

§ 3º São considerados nulos e de nenhum efeito quaisquer atos que infrinjam o disposto neste artigo não podendo os serviços notariais lavrar escrituras dessas áreas, nem ser tais atos registrados nos Registros de Imóveis, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e criminal de seus titulares ou prepostos.

....."(NR)

Art. 3º Os arts. 169, 176, 225 e 246 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 169.

II – os registros relativos a imóveis situados em comarcas ou circunscrições limítrofes, que serão feitos em todas elas, devendo os Registros de Imóveis fazer constar dos registros tal ocorrência.

....."(NR)

"Art. 176.

§ 1º

.....

II -

.....

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;

b - se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver.

.....

§ 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, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas 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."(NR)

"Art. 225.

.....

§ 3º Nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, a localização, os limites e as confrontações serão obtidos a partir de memorial descritivo assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas 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."(NR)

"Art. 246.

§ 1º As averbações a que se referem os itens 4 e 5 do inciso II do art. 167 serão as feitas a requerimento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento dos interessados, com firma reconhecida, instruído com documento comprobatório fornecido pela autoridade competente. A alteração do nome só poderá ser averbada quando devidamente comprovada por certidão do Registro Civil.

§ 2º Tratando-se de terra indígena com demarcação homologada, a União promoverá o registro da área em seu nome.

§ 3º Constatada, durante o processo demarcatório, a existência de domínio privado nos limites da terra indígena, a União requererá ao Oficial de Registro a averbação, na respectiva matrícula, dessa circunstância.

§ 4º As providências a que se referem os §§ 2º e 3º deste artigo deverão ser efetivadas pelo cartório, no prazo de trinta dias, contado a partir do recebimento da solicitação de registro e averbação, sob pena de aplicação de multa diária no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), sem prejuízo da responsabilidade civil e penal do Oficial de Registro."(NR)

Art. 4º A Lei nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 8ºA, 8ºB e 8ºC:

"Art. 8º A A União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado poderá promover, via administrativa, a retificação da matrícula, do registro ou da averbação feita em desacordo com o

art. 225 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, quando a alteração da área ou dos limites do imóvel importar em transferência de terras públicas.

§ 1º O Oficial do Registro de Imóveis, no prazo de cinco dias úteis, contado da prenotação do requerimento, procederá à retificação requerida e dela dará ciência ao proprietário, nos cinco dias seguintes à retificação.

§ 2º Recusando-se a efetuar a retificação requerida, o Oficial Registrador suscitará dúvida, obedecidos os procedimentos estabelecidos em lei.

§ 3º Nos processos de interesse da União e de suas autarquias e fundações, a apelação de que trata o art. 202 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, será julgada pelo Tribunal Regional Federal respectivo.

§ 4º A apelação referida no § 3º poderá ser interposta, também, pelo Ministério Público da União."

"Art. 8º B Verificado que terras públicas foram objeto de apropriação indevida por quaisquer meios, inclusive decisões judiciais, a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município prejudicado, bem como seus respectivos órgãos ou entidades competentes, poderão, à vista de prova da nulidade identificada, requerer o cancelamento da matrícula e do registro na forma prevista nesta Lei, caso não aplicável o procedimento estabelecido no art. 8ºA.

§ 1º Nos casos de interesse da União e de suas autarquias e fundações, o requerimento será dirigido ao Juiz Federal da Seção Judiciária competente, ao qual incumbirão os atos e procedimentos cometidos ao Corregedor-Geral de Justiça.

§ 2º Caso o Corregedor-Geral de Justiça ou o Juiz Federal não considere suficientes os elementos apresentados com o requerimento, poderá, antes de exarar a decisão, promover as notificações previstas nos parágrafos do art. 1º desta Lei, observados os procedimentos neles estabelecidos, dos quais dará ciência ao requerente e ao Ministério Público competente.

§ 3º Caberá apelação da decisão proferida:

I – pelo Corregedor-Geral, ao Tribunal de Justiça;

II – pelo Juiz Federal, ao respectivo Tribunal Regional Federal.

§ 4º Não se aplica o disposto no art. 254 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a títulos que tiverem matrícula ou registro cancelados na forma deste artigo."

"Art. 8º C É de oito anos, contados do trânsito em julgado da decisão, o prazo para ajuizamento de ação rescisória relativa a processos que digam respeito a transferência de terras públicas rurais."

Art. 5º O art. 16 da *Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996*, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 16.

§ 3º A Secretaria da Receita Federal, com o apoio do INCRA, administrará o CAFIR e colocará as informações nele contidas à disposição daquela Autarquia, para fins de levantamento e pesquisa de dados e de proposição de ações administrativas e judiciais.

§ 4º Às informações a que se refere o § 3º aplica-se o disposto no art. 198 da *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*."(NR)

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 28 de agosto de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Raul Belens Jungmann Pinto

DECRETO N. 4.449, DE 30 DE OUTUBRO DE 2002

Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nºs. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001,

DECRETA:

Art. 1º A apresentação do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR, exigida no art.22 e nos seus §§ 1º e 2º da Lei n. 4.947, de 6 de abril de 1966, far-se-á sempre acompanhada da prova de quitação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, correspondente aos últimos cinco exercícios, ressalvados os casos de inexigibilidade e dispensa de sua comprovação, previstos

no art. 20 da lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, bem como os casos de imunidades, extinção e exclusão do crédito tributário.

Art. 2º Dos títulos de domínio destacados do patrimônio público constará obrigatoriamente o código do imóvel rural constante do CCIR, expedido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, relativo à área do patrimônio público cadastrada no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR.

§ 1º Quando for o caso de área pública rural destacada de outra maior, o beneficiário do título, no prazo de trinta dias, procederá à atualização cadastral do imóvel perante o INCRA.

§ 2º Incumbe ao INCRA normatizar os critérios e procedimentos referentes à abertura de cadastros das áreas destacadas a qualquer título do patrimônio público fundiário, ficando obrigado a abrir de ofício cadastros individualizados para as áreas que por sua iniciativa fizer destacar, incumbindo aos demais órgãos públicos promoverem perante o INCRA os cadastros individualizados das áreas destacadas de terras sob sua administração.

Art. 3º Nos casos de usucapião de imóvel rural, após o trânsito em julgado da sentença declaratória, o juiz intimará o INCRA de seu teor, para fins de cadastramento.

§ 1º Para dar maior celeridade ao cadastramento do imóvel rural, poderá constar no mandado de intimação a identificação do imóvel na forma do § 3º do art. 225 da Lei n. 6.016, de 31 de dezembro de 1973, e o endereço completo do usucapiente.

§ 2º Recebendo a intimação, o INCRA convocará o usucapiente para proceder às atualizações cadastrais necessárias.

Art. 4º Os serviços de registros de imóveis ficam obrigados a comunicar mensalmente ao INCRA as modificações ocorridas nas matrículas, decorrentes de mudanças de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento, unificação de imóveis, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural, bem como

outras limitações e restrições de caráter dominial e ambiental, para fins de atualização cadastral.

§ 1º O informe das alterações de que trata o *caput* deste artigo deverá ser encaminhado ao INCRA, até o trigésimo dia do mês subsequente à modificação ocorrida, pela forma que vier a ser estabelecida em ato normativo por ele expedido.

§ 2º Acompanhará o informe de que trata o § 1º certidão da matrícula atualizada, abrangendo as modificações mencionadas neste artigo.

Art. 5º O INCRA comunicará, mensalmente, por escrito, aos serviços de registros de imóveis os códigos dos imóveis rurais decorrentes de mudança de titularidade, parcelamento, desmembramento, loteamento e unificação, na forma prevista no § 1º do art. 4º.

Parágrafo único. Os serviços de registro de imóveis efetuarão na matrícula respectiva, de ofício, a averbação do novo código do imóvel fornecido pelo INCRA.

Art. 6º As obrigações constantes dos arts. 4º e 5º deste Decreto aplicam-se, inclusive, aos imóveis rurais destacados do patrimônio público.

Art. 7º Os critérios técnicos para implementação, gerenciamento e alimentação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR serão fixados em ato normativo conjunto do INCRA e da Secretaria da Receita Federal.

§ 1º A base mínima de dados comum do CNIR contemplará as informações de natureza estrutural que vierem a ser fixadas no ato normativo referido no *caput* e as de interesse substancial das instituições dele gerenciadoras, bem como os dados informativos do § 6º do art. 22 da Lei n. 4.947, de 1866.

§ 2º São informações de natureza estrutural obrigatórias as relativas aos dados sobre identificação, localização, dimensão, titula-

ridade e situação jurídica do imóvel, independentemente de estarem ou não acompanhadas de associações gráficas.

§ 3º Além do INCRA e da Secretaria da Receita Federal, todos os demais órgãos da Administração Pública Federal serão obrigatoriamente produtores, alimentadores e usuários da base de informações do CNIR.

§ 4º As instituições gerenciadoras do CNIR poderão firmar convênios específicos para o estabelecimento de interatividade dele com as bases de dados das Administrações Públicas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 5º As instituições gerenciadoras do CNIR deverão convidar e incentivar a participação de entidades da sociedade civil detentoras de bases de dados cadastrais correlatos, para interagirem com o esforço de alimentação e gerenciamento do CNIR.

§ 6º O código único do CNIR será o código que o INCRA houver atribuído ao imóvel no CCIR, e deverá ser mencionado nos atos notariais e registrais de que tratam os §§ 6º e 7º do art. 22 da Lei n. 4.947, de 1966, e a alínea “a” do item 3 do art. 176 da Lei n. 6.015, de 1973.

§ 7º O ato normativo conjunto previsto no *caput* estabelecerá as normas para compartilhamento e sistema de senhas e níveis de acesso às informações constantes do CNIR, de modo a não restringir o acesso das entidades componentes da rede de interação desse Cadastro aos informes de natureza pública irrestrita, sem, contudo, permitir acesso indiscriminado a dados de natureza sigilosa, privilegiada, de divulgação expressa ou implicitamente vedada em lei, ou potencialmente vulneradores do direito à privacidade.

Art. 8º Os custos financeiros de que tratam o § 3º do art. 176 e o § 3º do art. 225 da Lei n. 6.015, de 1973, compreendem os serviços técnicos necessários à identificação do imóvel, garantida a isenção ao proprietário de imóvel rural cujo somatório das áreas não exceda a quatro módulos fiscais.

§ 1º A isenção de que trata este artigo abrange a identificação do imóvel rural, nos casos de transmissão de domínio da área total cujo somatório não exceda a quatro módulos fiscais, na forma e nos prazos previstos no art. 10.

§ 2º O INCRA proporcionará os meios necessários para a identificação do imóvel rural, devendo o ato normativo conjunto de que trata o art. 7º deste Decreto estabelecer os critérios técnicos e procedimentos para a execução da medição dos imóveis para fim de registro imobiliário, podendo, inclusive, firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal, propiciando a interveniência dos respectivos órgãos de terra.

§ 3º Para beneficiar-se da isenção prevista neste artigo, o proprietário declarará ao órgão responsável pelo levantamento que preenche os requisitos do *caput* deste artigo, de acordo com as regras a serem estabelecidas em ato normativo do INCRA.

§ 4º A isenção prevista neste Decreto não obsta que o interessado promova, a suas expensas, a medição de sua propriedade, desde que atenda aos requisitos técnicos fixados no art. 9º.

Art. 9º A identificação do imóvel rural, na forma do § 3º do art. 176 e do § 3º do art. 225 da Lei n. 6.015, de 1973, será obtida a partir de memorial descritivo elaborado, executado e assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, e com precisão posicional a ser estabelecida em ato normativo, inclusive em manual técnico, expedido pelo INCRA.

§ 1º Caberá ao INCRA certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio.

§ 2º A certificação do memorial descritivo pelo INCRA não implicará reconhecimento do domínio ou a exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário.

§ 3º Para os fins e efeitos do § 2º do art. 225 da Lei n. 6.015, de 1973, a primeira apresentação do memorial descritivo segundo os ditames do § 3º do art. 176 e do § 3º do art. 225 da mesma Lei, e nos termos deste Decreto, respeitadas as divisas do imóvel e os direitos de terceiros confrontantes, não caracterizará irregularidade impeditiva de novo registro, devendo, no entanto, os subseqüentes estar rigorosamente de acordo com o referido § 2º, sob pena de incorrer em irregularidade sempre que a caracterização do imóvel não for coincidente com a constante do primeiro registro de memorial georreferenciado, excetuadas as hipóteses de alterações expressamente previstas em lei.

§ 4º Visando a finalidade do § 3º, e desde que mantida a descrição das divisas do imóvel e os direitos de terceiros confrontantes, não serão opostas ao memorial georreferenciado as discrepâncias de área que não excederem os limites preceituados na legislação vigente.

§ 5º O memorial descritivo, que de qualquer modo possa alterar o registro, será averbado no serviço de registro de imóveis competente mediante requerimento do interessado, contendo declaração firmada sob pena de responsabilidade civil e criminal, com firma reconhecida, de que não houve alteração das divisas do imóvel registrado e de que foram respeitados os direitos dos confrontantes, acompanhado da certificação prevista no § 1º deste artigo, do CCIR e da prova de quitação do ITR dos últimos cinco exercícios, quando for o caso.

§ 6º A documentação prevista no § 5º deverá ser acompanhada de declaração expressa dos confinantes de que os limites divisórios foram respeitados, com suas respectivas firmas reconhecidas.

§ 7º Quando a declaração for manifestada mediante escritura pública, constituir-se-á produção antecipada de prova.

§ 8º Não sendo apresentadas as declarações constantes no § 6º e a certidão prevista no § 1º, o oficial encaminhará a documentação ao juiz de direito competente, para que a retificação seja processada nos termos do art. 213 da Lei n. 6.015, de 1973.

Art. 10. A identificação da área do imóvel rural, prevista nos §§ 3º e 4º do art. 176 da Lei n. 6.015, de 1973, será exigida, em qualquer situação de transferência, na forma do art. 9º, somente após transcorridos os seguintes prazos, contados a partir da publicação deste Decreto:

I – noventa dias, para os imóveis com área de cinco mil hectares, ou superior;

II – um ano, para os imóveis com área de mil a menos de cinco mil hectares;

III – dois anos, para os imóveis com área de quinhentos a menos de mil hectares; e

IV – três anos, para os imóveis com área inferior a quinhentos hectares.

§ 1º Quando se tratar da primeira apresentação do memorial descritivo, aplicar-se-ão as disposições contidas no § 4º do art. 9º.

§ 2º Após os prazos assinalados nos incisos I a IV, fica defeso ao oficial do registro de imóveis a prática de quaisquer atos registrares envolvendo as áreas rurais de que tratam aqueles incisos, até que seja feita a identificação do imóvel na forma prevista neste Decreto.

Art. 11. A retificação administrativa de matrícula, registro ou averbação, prevista no art. 8º-A da Lei n. 6.739, de 5 de dezembro de 1979, será adotada para as hipóteses em que a alteração de área ou limites promovida pelo ato registral venha a instrumentalizar

indevida transferência de terras públicas, e objetivará apenas a reversão do registro aos limites ou área anteriores, seguindo-se preferencialmente o procedimento previsto nos parágrafos do art. 8º-A, mediante requerimento direto ao oficial do serviço registral da comarca de localização do imóvel, mas não suprime as competências de ofício e por provocação, que os arts. 1º e 5º da Lei n. 6.739, de 1979, fixam para o Corregedor-Geral da Justiça do Estado de localização do imóvel.

Art. 12. O pedido de cancelamento administrativo da matrícula e do registro, previsto no art. 8º-B da Lei n. 6.739, de 1979, não suprime as competências de ofício e por provocação que os arts 1º e 5º da mesma Lei fixam para o Corregedor-Geral da Justiça do Estado de localização do imóvel, e será adotado para as hipóteses em que não seja possível o requerimento de que cuida o art. 8º-A da mesma Lei.

Art. 13. Nos casos de interesse da União e de suas autarquias e fundações, será competente para examinar o pedido de cancelamento de que cuida a Lei n. 6.739, de 1979, o juiz federal da seção judiciária a que as leis processuais incumbirem o processamento e julgamento da causa.

Art. 14. O registro retificado ou cancelado na forma dos arts. 8º-A, 8º-B e 8º-C da Lei n. 6.739, de 1979, não poderá ser realizado novamente, exceto se houver expressa autorização do ente público titular do domínio.

Art. 15. O INCRA e a Secretaria da Receita Federal baixarão, conjuntamente, atos administrativos, visando à implantação do CNIR, no prazo de noventa dias a contar da publicação deste Decreto.

Art. 16. Os títulos públicos, particulares e judiciais, relativos a imóveis rurais, lavrados, outorgados ou homologados anteriormente à promulgação da Lei n. 10.267, de 2001, que importem em transferência de domínio, desmembramento, parcelamento ou re-

membramento de imóveis rurais, e que exijam a identificação da área, poderão ser objeto de registro, acompanhados de memorial descritivo elaborado nos termos deste Decreto.

Art. 17. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 30 de outubro de 2002; 181^a da Independência e 114^a da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Malan

José Abrão

RESOLUÇÃO Nº 34, DE 23 DE OUTUBRO DE 2002

O CONSELHO DIRETOR DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, autarquia federal criada pelo decreto-lei n.º 1.110, de 09 de julho de 1970, alterado pela lei n.º 7.231, de 23 de outubro de 1984, por seu presidente, no uso das atribuições que são conferidas pelo Art. 8º, inciso VI, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto nº 3.509, de 14 de junho de 2000, e tendo em vista a decisão adotada em sua 526ª reunião, realizada em 23 de outubro de 2002, e

Considerando os Relatórios/INCRA/SD/Nº 40/2002 e 34/2002, que tratam de propostas de edição do Novo Manual de Cartografia Fundiária e fixa a precisão posicional, respectivamente;

Considerando as disposições dos artigos 176 e 225 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1.973, alterados pelo artigo 3º da Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001;

Considerando, ainda, a necessidade de se estabelecer o valor da precisão posicional a ser atingida na determinação das coordenadas definidoras do limite dos imóveis rurais; resolve:

Art. 1º - Autorizar o Presidente do INCRA a baixar Portaria visando estabelecer o indicador de precisão posicional a ser atingi-

do na determinação de cada par de coordenadas, relativas a cada vértice definidor do limite do imóvel, em conformidade com o estabelecido nas Normas Técnicas para Levantamentos Topográficos.

Art. 2º Autorizar o Superintendente Nacional do Desenvolvimento Agrário a adotar as providências necessárias à edição do Manual de Cartografia Fundiária, conforme constante no Processo nº 54000.001971/2002-76.

Art. 3º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

SEBASTIÃO AZEVEDO
Presidente do Conselho

RESOLUÇÃO Nº 35, DE 23 DE OUTUBRO DE 2002

O CONSELHO DIRETOR DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, autarquia federal criada pelo decreto-lei n.º 1.110, de 09 de julho de 1970, alterado pela lei n.º 7.231, de 23 de outubro de 1984, por seu presidente, no uso das atribuições que são conferidas pelo Art. 8.º, inciso VI, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto n.º 3.509, de 14 de julho de 2000 e tendo em vista a decisão adotada em sua 526ª Reunião, realizada em 23 de outubro de 2002, e,

CONSIDERANDO o Relatório/INCRA/SD/Nº 35/2002, da Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário - SD, que trata de proposta de aprovação do Manual de Cadastro de Imóveis Rurais, resolve:

Art. 1º - Autorizar a Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário - SD a adotar as devidas providências vi-

sando a edição dos atos necessários à instituição e aprovação do Manual de Cadastro Rural, conforme consta do Processo nº 54000.002033/2002-93.

Art. 2º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

SEBASTIÃO AZEVEDO
Presidente do Conselho

RESOLUÇÃO Nº 36, DE 23 DE OUTUBRO DE 2002

O CONSELHO DIRETOR DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, autarquia federal criada pelo Decreto-Lei n.º 1.110, de 09 de julho de 1970, alterado pela lei n.º 7.231, de 23 de outubro de 1984, por seu presidente, no uso das atribuições que são conferidas pelo Art. 8.º, inciso VI, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto n.º 3.509, de 14 de julho de 2000 e tendo em vista a decisão adotada em sua 526ª Reunião, realizada em 23 de outubro de 2002, e,

CONSIDERANDO o Relatório/INCRA/SD/Nº 36/2002, da Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário - SD, que trata de proposta de edição de Instrução Normativa que aprova os procedimentos para atualização cadastral e os novos formulários de coleta de dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, resolve:

Art. 1º Aprovar a Instrução Normativa que disciplina os procedimentos para atualização cadastral e institui os novos formulários

de coleta do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR instituído pela Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, com as alterações introduzidas pela Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.

Art. 2º Autorizar a Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário a baixar os atos necessários à instituição do Manual de Orientações para Preenchimento da Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais, conforme constante no Processo nº 54.000.002725/2001-51.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º - Revogam-se as disposições em contrário.

SEBASTIÃO AZEVEDO
Presidente do Conselho

RESOLUÇÃO Nº 37, DE 23 DE OUTUBRO DE 2002

O CONSELHO DIRETOR DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, autarquia federal criada pelo decreto-lei n.º 1.110, de 09 de julho de 1970, alterado pela lei n.º 7.231, de 23 de outubro de 1984, por seu presidente, no uso das atribuições que são conferidas pelo Art. 8.º, inciso VI, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto n.º 3.509, de 14 de julho de 2000 e tendo em vista a decisão adotada em sua 526ª Reunião, realizada em 23 de outubro de 2002, e,

CONSIDERANDO a necessidade de adequação dos atos normativos à atual estrutura regimental do INCRA, bem como ao disposto na Instrução Normativa/INCRA/N.º 44, de 14 de novembro de 2000;

CONSIDERANDO a necessidade de comprovar a legitimidade do domínio e a posse dos imóveis rurais, por meio da análise da cadeia dominial, que deverá alcançar a origem em que ocorreu o destaque do patrimônio público para o privado; e

CONSIDERANDO a necessidade de esclarecer e orientar o titular do domínio útil, ou possuidor a qualquer título de imóveis rurais; resolve:

Art. 1º Aprovar a Instrução Normativa que define as diretrizes básicas para atividade de fiscalização cadastral de imóveis rurais, conforme consta nos autos do Processo nº 54000.000628/2002-12.

Art. 2º Autorizar a Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário a editar os atos necessários a instituição do Manual de Fiscalização Cadastral, bem como o estabelecimento de instruções referentes aos procedimentos necessários à comprovação de dados e elaboração de laudo técnico por parte dos proprietários.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Ordem de Serviço INCRA/ DC/N.º 02, de 1º de agosto de 1994.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

SEBASTIÃO AZEVEDO
Presidente do Conselho

RESOLUÇÃO Nº 38, DE 23 DE OUTUBRO DE 2002

O CONSELHO DIRETOR DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, autarquia federal criada pelo Decreto-Lei n.º 1.110, de 09 de julho de 1970, alterado pela lei n.º 7.231, de 23 de outubro de 1984, por seu presidente, no uso das atribuições que são conferidas pelo Art. 8.º, inciso VI, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto n.º 3.509, de 14 de julho de 2000 e tendo em vista a decisão adotada em sua 526ª Reunião, realizada em 23 de outubro de 2002, e,

CONSIDERANDO a necessidade de normatizar a troca de informações entre o INCRA e os Serviços de Registro de Imóveis, determinada pela Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001;

CONSIDERANDO a necessidade de se estabelecer procedimentos relativos à atualização cadastral referida no § 7º, do artigo 22, da Lei nº 4.947/66, com a nova redação dada pelo artigo 1º da Lei 10.267/2001;

CONSIDERANDO, ainda, a determinação contida no § 8º, do artigo 22, da Lei nº 4.947/66, com a nova redação dada pelo artigo 1º, da Lei 10.267/2001, resolve:

Art. 1º - Aprovar roteiro para intercâmbio de informações entre o INCRA e os Serviços de Registro de Imóveis, de conformidade com o que consta do Processo nº 54000.001975/2002-54, que deverá ser instituído mediante Portaria do Presidente da Autarquia.

Art. 2º - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

SEBASTIÃO AZEVEDO
Presidente do Conselho

ANEXO

ROTEIRO PARA A TROCA DE INFORMAÇÕES ENTRE O INCRA E OS SERVIÇOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS, NOS TERMOS DA LEI N.º 10.267/2001, REGULAMENTADA PELO DECRETO Nº 4.449/2002, UTILIZANDO OS FORMULÁRIOS DE COLETA DO SIR/SNCR.

1 - Introdução

O presente roteiro tem por objetivo estabelecer os procedimentos relativos à troca mensal de informações entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e os Serviços de Registro de Imóveis, nos termos da Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001.

2 - Órgãos diretamente envolvidos no processo

- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA;
- Serviços de Registro Imobiliário.

3 - Procedimentos

A troca mensal de informações prevista nos art. 4º e 5º do Decreto nº 4.449, de 30.10.2002, que regulamenta os § 7.º e § 8.º, do artigo 22, da Lei nº 4.947/66, com a nova redação dada pelo artigo 1º da Lei 10.267/2001; decorre das seguintes situações:

- mudanças de titularidade;
- parcelamento;
- desmembramento;
- loteamento;
- remembramento;
- retificação de área;
- reserva legal e particular do patrimônio natural;
- outras limitações e restrições de caráter ambiental.

3.1 - Entrega dos Formulários aos Interessados

Os interessados deverão comparecer a algum dos órgãos da rede nacional de cadastro do INCRA objetivando a obtenção dos formulários necessários à realização de pelo menos uma das situações relacionadas no item 3 deste roteiro, cabendo posteriormente aos serviços registrares imobiliários sua recepção, bem como o preenchimento do Comprovante de Entrega - CE, também obtido junto aos órgãos da rede nacional de cadastro, para devolução ao interessado.

Nesta etapa, além dos formulários, o interessado receberá as informações necessárias para a realização dos atos relacionados no item 3 deste roteiro, os quais implicam em modificações nas respectivas matrículas imobiliárias, e ainda o Manual de Orientação.

3.1.1 - Formulários de Coleta Integrantes do SIR/SNCR

- Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - DADOS SOBRE ESTRUTURA;
- Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - DADOS SOBRE USO;
- Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - DADOS PESSOAIS E DE RELACIONAMENTOS.

3.1.2 - Órgãos da Rede Nacional

- Órgãos de Cadastro das Superintendências Regionais - SR do INCRA, localizados nas Capitais dos Estados, no Distrito Federal, Marabá/PA e Petrolina/PE;
- Unidades Municipais de Cadastramento - UMC, localizadas nas Prefeituras Municipais;
- Unidades Avançadas do INCRA - UA, localizadas em determinados municípios.

3.2 - Da Lavratura da Escritura

Com a finalidade de lavrar a escritura na forma prevista no § 6.º do artigo 22, da Lei n.º 4.947/66, com a nova redação dada pela Lei n.º 10.267/2001, os interessados deverão comparecer ao serviço notarial munidos do último Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR, em nome do outorgante, da Taxa de Serviços Cadastrais referente ao imóvel de origem devidamente quitada, do memorial Descritivo da área objeto da transação, da prova da quitação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR relativa aos últimos 5 (cinco) exercícios e, quando existir, do Ato Declaratório Ambiental - ADA, expedido pelo IBAMA.

3.2.1 - O Memorial Descritivo deverá estar assinado por profissional habilitado, devidamente registrado junto ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, acompanhado da devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART e atender às normas técnicas pertinentes definidas pelo INCRA.

3.3 - Do Registro

O interessado na prática de algum dos atos enumerados no § 7.º, do artigo 22, da Lei n.º 4.947/66, com a nova redação dada pela Lei n.º 10.267/2001, constantes no item 3 deste roteiro, junto ao serviço de registro de imóveis, deverá apresentar o título, lavrado na forma do item 3.2, acompanhado de Memorial Descritivo, dos formulários necessários à realização do ato desejado devidamente preenchidos e assinados pelo declarante ou por seu representante legal, bem como a documentação comprobatória exigida.

Caberá ao registrador a verificação do preenchimento dos seguintes quadros nos Formulários Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais, a seguir relacionados:

- DADOS SOBRE ESTRUTURA:

Quadro 05 - Identificação e Localização do Imóvel Rural;
Quadro 11 - Situação Jurídica do Imóvel Rural;
Quadro 15 - Local e Data, verificando a assinatura do declarante ou seu representante legal.

- DADOS SOBRE USO:

Quadro 05 - Município de Localização e Indicadores de Término de Período;

Pelo menos um dos quadros abaixo:

Quadro 06 - Áreas com Produtos Vegetais Isolados, ou
Quadro 07 - Áreas com Produtos Vegetais em Consórcio ou Rotação, ou
Quadro 08 - Área de Exploração Granjeira ou Aquícola, ou
Quadro 09 - Áreas com Outros Usos, ou
Quadro 10 - Áreas com Restrição, ou
Quadro 11 - Áreas de Pastagem, ou
Quadro 12 - Informações sobre Pecuária, ou
Quadro 13 - Área sem Restrição e Sem Uso;
Quadro 14 - Local e Data, verificando a assinatura do declarante ou seu representante legal.

- DADOS PESSOAIS E DE RELACIONAMENTOS:

Quadro 05 - Informações de Identificação e de Localização da Pessoa Física ou Jurídica. Atentar para o preenchimento dos itens deste Quadro, pois possibilitam a identificação e localização do Declarante para eventuais diligências.

Quadro 06 - Informações da Pessoa Física ou Quadro 07 Informações da Pessoa Jurídica;

Quadro 08 a 16 - Vinculação com o Imóvel Rural - pelo menos um preenchido;

Quadro 17 - Local e Data, verificando a assinatura do declarante ou seu representante legal.

3.4 - Da transferência de Dados entre os Serviços de Registro de Imóveis e o INCRA

Cumpridas as etapas anteriores o serviço de registro de imóveis providenciará o encaminhamento à Superintendência Regional do INCRA da Unidade da Federação de sua localização de certidão, noticiando a modificação ocorrida na matrícula, acompanhada dos formulários utilizados e preenchidos.

A referida certidão deverá estar acompanhada de cópia da matrícula que sofreu a modificação e, quando for o caso, da cópia da nova matrícula e de seus respectivos memoriais descritivos.

Quando a supramencionada documentação for relativa a imóveis rurais de área igual ou inferior a 4 (quatro) Módulos Fiscais esta deverá ser remetida à UMC de localização do imóvel rural, desde que a mesma tenha acesso ao SIR/SNCR. Caberá ao INCRA, através de suas Superintendências Regionais, informar aos serviços de registro de imóveis quais UMC apresentam tal condição.

3.4.1 - O encaminhamento, com emissão de Aviso de Recebimento - AR, por parte dos serviços de registro de imóveis, se dará mensalmente através de ofício, no qual deverão estar relacionadas as matrículas que tenham sido objeto de modificação;

3.4.2 - Os serviços de registro de imóveis, para a comprovação do envio das informações ao INCRA, deverão manter arquivados os Avisos de Recebimento - AR pelo período de 5 (cinco) anos.

3.5 - Da Recepção da Documentação pelo INCRA

Nos procedimentos previstos nos itens 3.3 e 3.4 deste roteiro, a recepção da documentação encaminhada pelos serviços registrares será efetuada pelo Setor de Atendimento ao Público das Superintendências Regionais do INCRA ou pela UMC de localização do imóvel rural. Em ambos os casos os itens seguintes deverão ser observados:

3.5.1 - Verificar o preenchimento dos formulários, especialmente no tocante aos quadros relacionados no item 3.3 deste roteiro, bem como os campos obrigatórios previstos no Manual de Cadastro do INCRA;

3.5.2 - Quando se tratar de atualização cadastral do tipo inclusão ou alteração relacionar os formulários utilizados no Mapa de Controle de Atualização Cadastral, atentando para o número do volume.

Observação: caberá à Superintendência Regional do INCRA, para a qual o serviço de registro de imóveis enviou a documentação, verificar a necessidade ou não de sua distribuição para outra Superintendência Regional. Quando a área objeto da transação for igual ou superior a 1.000,0 (mil) hectares a documentação será obrigatoriamente, remetida à Superintendência Regional sob a qual o imóvel encontra-se circunscrito.

3.6 - Da Análise Cadastral

Caberá a área de cadastro das Superintendências Regionais do INCRA, a análise da documentação encaminhada pelos serviços de registro de imóveis - formulários, peças técnicas e documentação comprobatória, em consonância com a legislação cadastral e Manual de Cadastro vigentes.

Observação: antes de dar prosseguimento a mencionada análise deverá ser verificado junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural - SIR/SNCR se o imóvel rural que estiver sendo objeto de atualização cadastral não se encontra inibido. Em caso afirmativo, adotar os procedimentos de rotina previstos para cada situação de acordo com a origem da inibição.

3.6.1 - Cópias da certidão da matrícula e do memorial descritivo deverão ser encaminhadas ao setor de cartografia para que sejam realizados os procedimentos pertinentes àquela área. O memorial descritivo deverá estar de acordo com o item 3.2.1 deste roteiro;

3.6.2 - Em caso de necessidade de diligência, decorrente da constatação de inconsistências em qualquer dos formulários utili-

zados ou das peças técnicas entregues, deverá ser dirigido expediente ao declarante, descrevendo tanto o motivo como o prazo para seu atendimento. Todas as comunicações deverão ser efetuadas com a utilização dos modelos padronizados, constantes no Manual de Cadastro, acompanhadas do respectivo AR.

3.7 - Da Atualização Cadastral e do Encaminhamento do Código ao Serviço de Registro Imobiliário

Após a realização dos procedimentos descritos no presente roteiro, as Superintendências Regionais providenciarão a atualização cadastral junto ao Sistema Nacional de Cadastro Rural - SIR/SNCR, e efetuar a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural, para encaminhamento ao proprietário. Tratando-se de inclusão cadastral, o código gerado para o novo imóvel rural deverá ser encaminhado ao serviço de registro de imóveis para ser averbado de ofício na respectiva matrícula, conforma preceitua o § 8.º, do artigo 22, da Lei n.º 4.947/66, introduzido pela Lei n.º 10.267/2001.

3.7.1 - No caso das matrículas que já foram encaminhadas a esta Autarquia pelos serviços imobiliários registraes, as Superintendências Regionais deverão intimar os proprietários, para comparecerem aos órgãos de cadastro de cadastro do INCRA a fim de proceder à devida atualização cadastral.

RESOLUÇÃO Nº 39, DE 23 DE OUTUBRO DE 2002 (*)

O CONSELHO DIRETOR DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, autarquia federal criada pelo decreto-lei nº 1.110, de 09 de julho de 1970, alterado pela lei nº 7.231, de 23 de outubro de 1984, por seu presidente, no uso das atribuições que são conferidas pelo Art. 8.º, inciso VI, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto n.º 3.509, de 14 de julho de 2000 e tendo em vista a decisão adotada em sua 526ª Reunião, realizada em 23 de outubro de 2002, e,

CONSIDERANDO o Relatório/INCRA/SD/Nº 38/2002, que trata de proposta de Instrução Normativa que estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra - GUT e de Eficiência na Exploração GEE, em substituição a Instrução Especial INCRA n.º 19, de 28 de maio de 1980, resolve:

* Republicada por ter saído com incorreção no Diário Oficial, número 223, de 19 de novembro de 2002, Seção 1, página 122.

Art. 1º Aprovar a Instrução Normativa que estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto n.º 84.685, de 6 de maio de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra e de Eficiência na Exploração, observadas as disposições constantes da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, de conformidade com o que consta do Processo nº 54000.002824/2001-32.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

SEBASTIÃO AZEVEDO
Presidente do Conselho

PORTARIA Nº 954, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2002

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso VII do art. 18, da Estrutura Regimental, aprovada pelo Decreto nº 3.509, de 14 de junho de 2000, combinado com o inciso VIII do art. 22, do Regimento Interno do INCRA, aprovado pela Portaria/MDA/Nº 164 de 14 de julho de 2000, alterado pela Portaria nº 224, de 28 de setembro de 2001, e

Considerando a decisão adotada na Resolução/CD/nº 34, do Egrégio Conselho Diretor da Autarquia, em sua 526ª Reunião, realizada em 23 de outubro de 2002, que aprovou a proposta de edição do Novo Manual de Cartografia Fundiária; resolve:

Art. 1º Estabelecer que o indicador da precisão posicional a ser atingido na determinação de cada par de coordenadas, relativas a cada vértice definidor do limite do imóvel, não deverá ultrapassar o valor de 0,50m, conforme o estabelecido nas Normas Técnicas para Levantamentos Topográficos.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

SEBASTIÃO AZEVEDO

**PORTARIA Nº 955,
DE 13 DE NOVEMBRO DE 2002**

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo inciso VII, do artigo 18, da Estrutura Regimental aprovada pelo Decreto n.º 3.509, de 14 de junho de 2000, combinado com o art. 22 do Regimento Interno da Autarquia, aprovado pela Portaria MDA/N.º 164, de 14 de julho de 2000,

Considerando a decisão adotada na RESOLUÇÃO/CD/Nº 38, do Egrégio Conselho Diretor da Autarquia, em sua 526ª Reunião, realizada em 23 de outubro de 2002, que aprovou a proposta do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria/MDA/nº 223, de 27 de setembro de 2001, resolve:

Art. 1.º - Instituir Roteiro para o Intercâmbio de Informações entre o INCRA e os Serviços de Registro de Imóveis, nos termos da Lei n.º 4.947/66, com as modificações introduzidas pela Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001.

Art. 2.º - Revogar a Instrução Especial INCRA/Nº 02, de 08 de fevereiro de 2002.

Art. 3.º - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

SEBASTIÃO AZEVEDO
Presidente do Conselho

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 8, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2002

Aprova os procedimentos para atualização cadastral e os novos formulários de coleta do Sistema Nacional de Cadastro Rural, instituído pela Lei 5.868, de 12 de dezembro de 1972, regulamentada pelo Decreto 72.106, de 18 de abril de 1973 e alterada pela Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001 e em conformidade com o art. 46 da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 18 do Decreto nº 3.509, de 14 de junho de 2000, e art. 22 do Regimento Interno, aprovado pela Portaria/MDA/Nº 164, de 14 de julho de 2000, resolve:

CAPÍTULO I DA APROVAÇÃO DOS FORMULÁRIOS

Art. 1º Aprovar os formulários de coleta de dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural, instituído pela Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972, alterada pela Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de

2001, com o objetivo de atualizar os registros cadastrais existentes e aperfeiçoar os métodos e instrumentos de pesquisas, coleta e tratamento de dados e informações rurais.

CAPÍTULO II

DA COLETA DE DADOS E DOS FORMULÁRIOS

Art. 2º A coleta das informações far-se-á através de formulários, quais sejam: “Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados sobre Estrutura”, “Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados sobre Uso e Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados Pessoais e de Relacionamentos”, na forma dos modelos anexos I, II e III, que devem ser preenchidos de acordo com as instruções contidas no respectivo Manual de Orientação, bem como integrará também a coleta, a entrega de planta e memorial descritivo, a ser apresentada em conformidade com as normas e padrões técnicos estabelecidos pelo INCRA.

Art. 3º A inclusão e a atualização de dados serão efetuadas por meio dos elementos destinados especificamente para o imóvel rural e às pessoas a ele vinculadas, na forma a seguir descrita:

I - Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados Sobre Estrutura: Utiliza-se para coleta de dados referentes a área, situação jurídica, localização do imóvel rural, entre outros;

II - Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados Sobre Uso: utiliza-se para coleta de dados referentes a situação do uso e a exploração do imóvel rural;

III - Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados Pessoais e de Relacionamentos: utiliza-se para coleta de dados sobre as pessoas físicas ou jurídicas e informações referentes ao relacionamento, por detenção ou uso temporário, das pessoas com o imóvel rural; e

IV - Planta e Memorial Descritivo: utiliza-se para coleta de dados de localização geográfica dos imóveis rurais.

CAPÍTULO III

DA DISTRIBUIÇÃO DOS FORMULÁRIOS

Art. 4º A coordenação da produção, reprodução e distribuição dos formulários e manuais de orientação caberá à Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário do INCRA, a qual manterá estoque de formulários e manuais de orientação à disposição dos declarantes, no órgão central do INCRA, nas Superintendências Regionais e ainda em todas as Prefeituras Municipais por intermédio das Unidades Municipais de Cadastramento - UMC.

CAPÍTULO IV

DOS LOCAIS DE RECEPÇÃO

Art. 5º A Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados Sobre Estrutura, Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados Sobre Uso e Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados Pessoais e de Relacionamentos, bem como a Planta e Memorial Descritivo, deverão ser apresentadas nas Superintendências Regionais, localizadas nas capitais dos Estados, nas Unidades Avançadas do INCRA, ou ainda nas Unidades Municipais de Cadastramento - UMC, localizadas nas Prefeituras Municipais.

CAPÍTULO V

DA COMPROVAÇÃO DA ENTREGA

Art. 6º A comprovação de entrega far-se-á por meio do formulário Comprovante de Entrega de Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - CE, na forma do modelo anexo IV, a ser preenchido pelo declarante de modo individualizado para cada volume entregue.

CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 7º Para efeitos cadastrais, é considerado 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 agroindustrial, na forma do inciso I, art. 4º. da Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e suas alterações.

Art. 8º De acordo com a legislação vigente, estão obrigados a prestar Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados sobre Estrutura, Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados Sobre Uso e Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados Pessoais e de Relacionamentos, todos os proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóveis rurais.

Art. 9º Os proprietários, titulares do domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóveis rurais com área total igual ou superior a 15 (quinze) Módulos Fiscais, deverão apresentar junto com as respectivas declarações, as plantas e memoriais descritivos das respectivas áreas assinados por profissional habilitado e registrado no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, acompanhado da devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, com precisão posicional e demais padrões técnicos estabelecidos pelo INCRA.

Art. 10 Ao Superintendente Nacional do Desenvolvimento Agrário, caberá elaborar e assinar os atos administrativos de sua competência, visando atingir os objetivos aqui propostos, bem como dirimir dúvidas e emanar orientações regulamentadoras desta Instrução Especial.

Art. 11 Revogam-se as disposições em contrário, especialmente as Instruções Especiais nº 45/92 e 46/92 e Instrução Normativa nº 15/94.

SEBASTIÃO AZEVEDO

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 9, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2002

Define diretrizes básicas da atividade de fiscalização cadastral de imóveis rurais.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 18 do Decreto nº 3.509, de 14 de junho de 2000, e art. 22 do Regimento Interno, aprovado pela Portaria/MDA/Nº 164, de 14 de julho de 2000, resolve:

CAPÍTULO I DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Art. 1.º Normatizar a atividade de fiscalização cadastral dos imóveis rurais, no âmbito de atuação de cada Superintendência Regional, tendo como fundamento legal:

I - arts. 43 ao 46 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra);

II - a Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, regulamentada pelos art. 2.º e 5.º do Decreto n.º 72.106, de 18 de abril de 1973;

III - arts. 1º ao 15 e art. 168 ao 299 da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos;

IV - arts. 1º ao 13 da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 e alterações, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária;

V - art. 23 da Lei n.º 8.847, de 28 de janeiro de 1994, que dispõe sobre administração, apuração e cobrança da taxa de serviços cadastrais;

VI - art. 16 da Lei n.º 9.393, de 9 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a celebração de convênios de cooperação entre a Secretaria da Receita Federal e o Incra;

VII - Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal;

VIII - Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera o art. 22 da Lei n.º 4.947, de 6 de abril e os arts. 1º, 2º e 8º da Lei n.º 5.868, de 12 de dezembro de 1972;

IX - Decreto n.º 4.449, de 30 de outubro de 2002, que regulamenta a Lei n.º 10.267, de 28 de agosto de 2001;

X - art. 15, inciso XI, da Estrutura Regimental do Incra, aprovada pelo Decreto n.º 3.509, de 14 de junho de 2000, que dispõe sobre a promoção de fiscalização de imóveis rurais, quanto ao seu uso e exploração agropecuária.

§ 1º Na forma da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, conceitua-se 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 agroindustrial.

§ 2º Para os efeitos desta Instrução, considera-se como um único imóvel duas ou mais áreas confinantes, pertencentes à mesma

pessoa ou ao mesmo condomínio ou composse, mesmo na ocorrência das hipóteses abaixo:

I - estar situado total ou parcialmente em um ou mais municípios;

II - estar situado total ou parcialmente em zona rural ou urbana;

III - ter interrupções físicas por cursos d'água, estradas ou outro acidente geográfico, desde que seja mantida a unidade econômica, ativa ou potencial.

CAPÍTULO II DOS OBJETIVOS

Art. 2º. São objetivos da fiscalização cadastral:

I - verificar o cumprimento da função social da propriedade, visando a gerar um estoque de terras passíveis de incorporação às ações de reforma agrária;

II - promover a atualização dos dados cadastrais de imóveis rurais, buscando a fidedignidade das informações declaradas;

III - fornecer dados de orientação para programação dos instrumentos de Política Agrícola e Agrária Governamental;

IV - examinar a legitimidade do domínio e posse dos imóveis rurais.

CAPÍTULO III DAS AÇÕES DA FISCALIZAÇÃO CADASTRAL

Art. 3º. As ações de fiscalização cadastral serão compatibilizadas à legislação agrária, ambiental e de recursos naturais, trabalhista e articuladas às demais políticas públicas pertinentes.

Art. 4º. As ações de fiscalização cadastral também dirão respeito às operações de monitoramento, abrangendo um conjunto de

imóveis rurais, segundo critérios próprios estabelecidos por ato do Presidente do INCRA.

Parágrafo único: O Superintendente Regional poderá delimitar um conjunto de imóveis rurais dentro de sua área de atuação para monitoramento, sendo necessária a aprovação do ato pelo Presidente do INCRA.

Art. 5º. Ressalvadas situações especiais que justifiquem a abertura do processo, não serão considerados prioritários para fiscalização cadastral os imóveis rurais:

I - que tenham sido objeto de levantamento de dados e informações *in loco* nos últimos dois anos;

II - que tenham sido objeto de levantamento de dados e informações *in loco* inviabilizados para Projetos de Reforma Agrária;

III - aqueles localizados em regiões que tenham sido atingidas por intempéries ou calamidades que resultaram em frustração de safras ou destruição de pastos nos últimos doze meses, desde que reconhecida pelo Poder Público;

IV - oficialmente destinados à execução de atividades de pesquisa e experimentação que objetivam o avanço tecnológico da agricultura.

CAPÍTULO IV

DAS COMUNICAÇÕES PROCESSUAIS

Art. 6º. Nos termos do art. 26 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, as comunicações processuais serão feitas por intimação ao proprietário, titular do domínio útil ou possuidor, a qualquer título, para ciência dos atos ou termos do processo, ou para que faça ou deixe de fazer alguma coisa.

Parágrafo único - A intimação poderá ser efetuada:

I - pessoalmente, por ciência no processo;

II - por via postal, com aviso de recebimento - AR;

III - excepcionalmente, por edital.

Art. 7º. Far-se-á a intimação por edital quando ignorado, incerto ou inacessível o lugar em que se encontrar o proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título.

§ 1º O edital deverá ser afixado em local franqueado ao público nas dependências do INCRA da unidade da federação de localização do imóvel.

§ 2º A contagem do prazo será iniciada a partir da data de afixação do edital nas dependências do INCRA.

§ 3º Poderá ainda ser solicitada a afixação do edital na Unidade Municipal de Cadastramento -UMC, em sindicatos, associações, prefeitura, entidades de assistência técnica, cooperativas, estabelecimentos comerciais e na página do INCRA na Internet.

§ 4º Todas as tentativas promovidas no sentido de localizar o proprietário, titulares do domínio útil ou possuidores, a qualquer título, deverão constar de parecer circunstanciado.

§ 5º Após esgotadas todas as tentativas de localização do proprietário, do titular do domínio útil ou do possuidor, a qualquer título, far-se-á a publicação do edital, em jornal de grande circulação no Estado de localização do imóvel rural, por três vezes consecutivas.

CAPÍTULO V

DA DOCUMENTAÇÃO COMPROBATÓRIA

Art. 8º. O proprietário, titular do domínio útil ou possuidor, a qualquer título, será comunicado da abertura do processo administrativo de fiscalização cadastral e intimado a fornecer, no prazo de trinta dias, as informações atualizadas por meio de Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais, devidamente assinada, exigindo-se a comprovação mediante a apresentação da seguinte documentação:

I - certidão imobiliária original atualizada emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis, contendo todos os dados constantes no Livro das Transcrições das Transmissões - Livro 3, ou no Registro

Geral - Livro 2, ou em fichas, quando estas substituírem o Livro 2, informando:

- a) as averbações de reserva legal e outras áreas assemelhadas;
- b) o domínio do imóvel;
- c) a cadeia regular que indique o destaque do patrimônio público para o privado.

II - documentos comprobatórios de posse, ressaltando-se que será exigível também certidão imobiliária que alcance o destaque do patrimônio público para o privado, na hipótese de imóvel adquirido por meio de documento passível de registro;

III - documentos comprobatórios da produção;

IV - contratos agrários;

V - documentos que comprovem a utilização de mão-de-obra assalariada - permanente e temporária;

VI - Laudo Técnico elaborado por profissional habilitado no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura - CREA, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, que permita aferir o Grau de Utilização da Terra - GUT, e o Grau de Eficiência na Exploração - GEE;

VII - Planta e memorial descritivo, discriminando as áreas de domínio e posse; assinados por profissional habilitado e devidamente registrado no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, acompanhado da devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, com precisão posicional e demais padrões técnicos estabelecidos no Manual de Orientação para Elaboração da Planta, expedido pelo INCRA. A planta do imóvel deverá discriminar, ainda, as áreas de domínio e posse;

VIII - mapa de uso do terra, discriminando as áreas das diversas feições que componham o imóvel, tais como: reserva legal, preservação permanente, pastagens, culturas temporárias, culturas permanentes e vegetação nativa, cujo somatório será igual a área total do imóvel;

IX - documento de quitação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, acompanhado da respectiva declaração referente ao último exercício ou da declaração do Poder Público que o imóvel está situado em perímetro urbano, informando a lei que define o perímetro urbano do município ou do Distrito Federal;

X - Ato Declaratório Ambiental - ADA, acompanhado do respectivo comprovante de entrega;

XI - projeto de lavra, acompanhado de autorização junto aos órgãos de mineração e do meio ambiente;

XII - demais documentos hábeis e necessários à comprovação das informações prestadas.

§ 1º As comprovações exigidas nos incisos III, IV, V, VI e VIII terão como período de referência os doze meses anteriores ao recebimento da intimação.

§ 2º Somente serão consideradas as produções provenientes de áreas exploradas pelo proprietário, possessor, parceiros, arrendatários, comodatários ou detentor a qualquer título.

§ 3º O prazo previsto no caput deste artigo poderá ser prorrogado, uma única vez, por quinze dias, mediante requerimento fundamentado, que será acrescido aos trinta dias concedidos anteriormente.

§ 4º No preenchimento da Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados sobre Uso, deverá ser observado os seguintes requisitos:

I - As informações relativas ao uso deverão estar de acordo com o Laudo Técnico;

II - As informações relativas à produção agrícola e pecuária deverão estar de acordo com a documentação comprobatória de produção, obedecido o período de referência, ou seja, os doze meses anteriores ao recebimento da intimação.

§ 5º Não serão aceitas as informações declaradas para as quais não haja a apresentação da documentação comprobatória solicitada ou em desacordo com as instruções para comprovação de dados.

Art. 9º. Quando for necessária a complementação de informações ou de documentação comprobatória, deverá o INCRA intimar o proprietário, o titular do domínio útil ou possuidor, a qualquer título, para atendimento no prazo de quinze dias.

Parágrafo único - Esgotado o prazo, previsto neste artigo, sem atendimento, deverá o INCRA verificar a necessidade e a relevância de suprir de ofício a omissão ou decidir por desconsiderar as informações declaradas referentes ao uso e à produção do imóvel.

Art. 10. Quando não comprovadas as informações relativas ao domínio, o INCRA deverá levantar, junto aos Cartórios de Registro de Imóveis, as certidões imobiliárias visando proceder análise conclusiva da regularidade e legitimidade do domínio do imóvel rural.

Art. 11. Quando constatado pelo INCRA que não houve alteração no domínio do imóvel rural, ainda que a intimação não tenha sido atendida nos prazos fixados nesta Instrução, adotar-se-ão os seguintes procedimentos:

I - as informações relativas ao uso, constantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR, serão desconsideradas de ofício;

II - permanecerá suspensa a emissão do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais - CCIR e mantido o controle da atualização cadastral, caso o detentor não atenda a notificação para apresentação e comprovação de dados, nos prazos previstos nesta Instrução, as informações concernentes à exploração do imóvel rural; serão gloradas a revelia, suspendendo-se a emissão do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais - CCIR.

CAPÍTULO VI

DA CONCLUSÃO PROCESSUAL E DO RECURSO ADMINISTRATIVO

Art. 12. O proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, será comunicado notificado do resultado da conclusão do processo administrativo de fiscalização cadastral, sendo-

lhe encaminhado, quando for o caso, cópia da Declaração de Cadastro de Imóveis Rurais *ex officio*.

Parágrafo único - Do resultado da conclusão processual, o na esfera administrativa, proprietário, o titular do domínio útil ou o possuidor, a qualquer título, poderá interpor recurso administrativo de impugnação, detentor terá o prazo de 15 (no prazo de quinze dias, contados a partir do recebimento da comunicação, em primeira instância, à autoridade que proferiu a decisão e, em última instância, ao Conselho de Decisão Intermediária.

Art. 13. Encerrado o processo, dependendo da classificação obtida após a atualização cadastral, observar-se-á as seguintes condições:

I - serão aceitas novas atualizações cadastrais e será liberado o CCIR para os imóveis rurais classificados como produtivo, ressalvados os casos em que o INCRA identifique a necessidade de promover atualizações *ex officio*;

II - o CCIR será liberado, mas não serão aceitas atualizações cadastrais por seis meses, sem a devida comprovação, para os imóveis rurais que não atingirem os índices previstos nos parágrafos 1º e 2º do art. 6º da Lei n.º 8.629, 25 de fevereiro de 1993, que o classificaria como produtivo.

CAPÍTULO VII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 14. O INCRA poderá proceder a qualquer tempo, nos termos da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, diligências para verificar a fidedignidade das informações prestadas e dos documentos comprobatórios, bem como proceder fiscalização *in loco*, a partir da intimação mencionada nesta Instrução.

Art. 15. A data da intimação, prevista no *caput* do art. 9.º desta Instrução, será também o referencial para aceitação do projeto técnico de exploração de imóvel rural, que poderá torná-lo não passí-

vel de desapropriação, nos termos do inciso IV do artigo 7º da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

Art. 16. Os indícios de irregularidades detectados referentes à legislação ambiental, trabalhista, fiscal, de registro público e outros serão comunicados aos órgãos fiscalizadores competentes.

Art. 17. O declarante responderá civil, penal e administrativamente por omissão ou falsidade de informação na declaração cadastral.

Parágrafo único - Caracterizada a falsidade de informação, o fato será comunicado à Procuradoria Regional para a adoção das medidas administrativas e judiciais.

Art. 18. As Instruções para Comprovação de Dados e para Elaboração do Laudo Técnico serão aprovadas por Portaria do Presidente do INCRA.

Art. 19. Caracterizada a não veracidade das informações constantes do Laudo Técnico, o INCRA comunicará o fato ao respectivo Conselho Regional a que estiver vinculado o profissional responsável por sua elaboração.

Art. 20. Compete ao Superintendente Nacional do Desenvolvimento Agrário expedir atos administrativos dentro de sua competência regimental e editar o Manual de Fiscalização Cadastral, aprovado por ato específico do Conselho Diretor do INCRA, visando atingir os objetivos propostos nesta Instrução Normativa.

Parágrafo único - Compete ao Superintendente Regional editar os atos administrativos dentro de sua competência regimental, de forma complementar e em consonância com esta Instrução, objetivando orientar e adequar a fiscalização cadastral às peculiaridades regionais, ouvida a Superintendência Nacional do Desenvolvimento Agrário.

Art. 21. Para efeito desta Instrução, computam-se os prazos, excluindo-se o dia do recebimento da notificação, iniciando-se no primeiro dia útil seguinte e incluindo-se o do vencimento, que será transferido para o primeiro dia útil subsequente, caso coincida com dias em que não haja expediente normal na autarquia.

Art. 22. Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 23. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Instrução Normativa/INCRA n.º 13, de 29 de julho de 1994.

SEBASTIÃO AZEVEDO
Presidente do Conselho

INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 10, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2002

Estabelece diretrizes para fixação do Módulo Fiscal de cada Município de que trata o Decreto n.º 84.685, de 6 de maio de 1980, bem como os procedimentos para cálculo dos Graus de Utilização da Terra - GUT e de Eficiência na Exploração GEE, observadas as disposições constantes da Lei n.º 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 18 do Decreto n.º 3.509, de 14 de junho de 2000, e art. 22 do Regimento Interno, aprovado pela Portaria/MDA/Nº 164, de 14 de julho de 2000, resolve:

Do Módulo Fiscal

Art. 1.º O Módulo Fiscal expresso em hectares será fixado para cada município de conformidade com os fatores constantes do art. 4.º do Decreto n.º 84.685, de 06 de maio de 1980.

§ 1.º Será considerado predominante o tipo de exploração especificado na alínea “a” do art. 4º do Decreto nº 84.685 de 6 de maio de 1980, que ocorrer no maior número de imóveis.

§ 2.º Para atender ao disposto nas alíneas “b”, “c” e “d” do art. 4º do referido Decreto, será utilizado o módulo médio por tipo de exploração constante da Tabela III - Dimensão do Módulo por Categoria e Tipo de Exploração, da Instrução Especial INCRA n.º 5-A de 6 de junho de 1973, calculado para cada imóvel.

§ 3.º A fixação do Módulo Fiscal de cada município levará em conta, ainda, a existência de condições geográficas específicas que limitem o uso permanente e racional da terra, em regiões com:

- a) terras periodicamente alagáveis;
- b) fortes limitações físicas ambientais; e
- c) cobertura de vegetação natural de interesse para a preservação, conservação e proteção ambiental.

Art. 2.º O número de Módulos Fiscais do imóvel rural de que trata o art. 4.º da Lei n.º 8.629/93, será calculado dividindo-se sua área total pelo módulo fiscal do município de sua localização, com precisão de centésimos.

Parágrafo Único - No caso de imóvel rural situado em mais de um município, o número de módulos fiscais será calculado com base no Módulo Fiscal estabelecido para o município no qual estiver cadastrado, observados os critérios inerentes ao procedimento cadastral.

Do Imóvel Rural

Art. 3.º Para efeito do disposto no art. 4.º da Lei n.º 8.629/93, considera-se:

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

II - Pequena Propriedade - o imóvel rural de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) Módulos Fiscais;

III - Média Propriedade - o imóvel rural de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) Módulos Fiscais;

IV - Grande Propriedade - o imóvel rural de área superior a 15 (quinze) Módulos Fiscais.

Da Produtividade

Art. 4.º Considera-se propriedade produtiva para fins do disposto no art. 6.º da Lei n.º 8.629/93, aquela que explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, Grau de Utilização da Terra - GUT igual ou superior a 80% (oitenta por cento) e Grau

de Eficiência na Exploração - GEE igual ou superior a 100% (cem por cento).

Do Grau de Utilização da Terra

Art. 5.º O Grau de Utilização da Terra - GUT, de que trata o art. 6.º da referida lei será fixado mediante divisão da área efetivamente utilizada pela área aproveitável do imóvel, multiplicando-se o resultado por cem para obtenção do valor em percentuais.

§ 1.º Considera-se área efetivamente utilizada para fins do disposto no § 3.º do art. 6.º da Lei n.º 8.629/93:

I - as áreas plantadas com produtos vegetais;

II - as áreas de pastagens nativas e plantadas, observado o índice de lotação por zona de pecuária, constante da Tabela n.º 5 em anexo;

III - as áreas de exploração extrativa vegetal ou florestal, observados os índices de rendimento constantes da Tabela n.º 3 em anexo, respeitada a legislação ambiental;

IV - as áreas de exploração florestal nativa, observadas as condições estabelecidas no plano de exploração devidamente aprovado pelo órgão federal competente; e

V - as áreas sob processo técnico de formação e ou recuperação de pastagens e de culturas permanentes, tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas mediante apresentação da documentação pertinente e do respectivo termo de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, desde que satisfeitas as seguintes condições:

a) no caso de processo técnico de formação de pastagens que as áreas tenham sido submetidas a tratos culturais adequados, com o plantio ou semeadura de forrageiras;

b) no caso de processo técnico de formação de culturas permanentes que as áreas tenham sido submetidas a tratos culturais adequados, com o plantio ou semeadura de culturas consideradas permanentes, ou seja, aquelas com ciclo vegetativo superior a 12 (doze) meses;

c) no caso de processo técnico de recuperação de pastagens que as áreas tenham sido submetidas a tratos culturais adequados,

visando restaurar a capacidade de suporte do pasto ou a produção de massa verde;

d) no caso de processo técnico de recuperação de culturas permanentes que as áreas tenham sido submetidas a tratamentos culturais adequados, que possibilitem restabelecer os níveis de rendimentos econômicos aceitáveis.

§ 2.º No caso de consórcio ou intercalação de culturas, considera-se efetivamente utilizada a área total do consórcio ou de intercalação.

§ 3.º A área efetivamente utilizada com pecuária será a menor entre a área declarada e a obtida pelo quociente entre o número total de Unidades Animais - UA do rebanho e o índice de lotação mínimo constante da Tabela n.º 5, observada a Zona de Pecuária - ZP do município de localização do imóvel.

§ 4.º O número total de Unidades Animais - UA do rebanho, será obtido multiplicando-se o número de cabeças de cada categoria existentes no imóvel pelo correspondente fator de conversão constante da Tabela n.º 6 em anexo, encontrando-se o número de Unidades Animais de cada categoria. A soma dos resultados então obtidos corresponderá ao número total de Unidades Animais - UA.

§ 5.º A área efetivamente utilizada com exploração extrativa vegetal ou florestal, será a menor entre a área declarada e a obtida pelo quociente entre a quantidade colhida e o índice de rendimento mínimo por hectare para cada produto, constante da Tabela n.º 3 em anexo.

§ 6.º Será considerada efetivamente utilizada independentemente do índice de rendimento mínimo por hectare, a área coberta com floresta nativa desde que explorada de conformidade com as condições estabelecidas no Plano de Manejo Florestal Sustentado de Uso Múltiplo, devidamente aprovado pelo órgão federal competente, ou por órgãos afins, que estejam credenciados por força de convênio ou de qualquer outro instrumento similar.

Art. 6.º Consideram-se áreas não aproveitáveis para fins do disposto na Lei n.º 8.629/93:

Quebra I - ocupadas com construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, tais como estufas, viveiros,

sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros similares.

II - comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal;

III - sob efetiva exploração mineral;

IV - protegidas por legislação ambiental e as de efetiva preservação permanente nos termos da lei;

Art. 7.º A área aproveitável do imóvel será aquela correspondente à diferença entre sua área total e sua área não aproveitável.

Art. 8.º Para os efeitos desta Instrução Normativa não poderão ser consideradas como áreas efetivamente utilizadas e nem como áreas não aproveitáveis:

I - as áreas protegidas por legislação ambiental que estejam sendo utilizadas em desacordo com as disposições legais a que estiverem submetidas; e

II - as áreas com projeto de lavra mineral não exploradas efetivamente com atividades minerais e que não estejam sendo utilizadas para fins agropecuários, desde que não haja impedimento de natureza legal ou técnica.

Parágrafo Único As áreas caracterizadas de conformidade com as disposições constantes deste artigo, não poderão ser utilizadas para fins de cálculo do Grau de Utilização da Terra - GUT previsto no art. 5.º, tampouco como subtraendo do cálculo da área aproveitável total do imóvel, definido no art. 7.º.

Do Grau de Eficiência na Exploração

Art. 9.º O Grau de Eficiência na Exploração - GEE de que trata o art. 6.º da Lei n.º 8.629/93, será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

I - para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento, constantes da Tabela n.º 1 em anexo; e

II - para os produtos extrativos vegetais e florestais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento, constantes da Tabela n.º 2 em anexo;

III - para apuração do rebanho, divide-se o número total de Unidades Animais - UA do imóvel, pelo índice de lotação constante da Tabela n.º 4 em anexo, observada a Zona de Pecuária - ZP do município de localização do imóvel;

IV - para as áreas sob processo técnico de formação, recuperação ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas mediante apresentação da documentação pertinente e do respectivo termo de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, adotar-se-ão essas áreas como resultado do cálculo previsto no inciso III deste artigo;

V - para as áreas sob processos técnicos de formação ou recuperação de culturas permanentes tecnicamente conduzidas e devidamente comprovadas mediante apresentação da documentação pertinente e do respectivo termo de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, adotar-se-ão essas áreas como resultado do cálculo previsto no inciso I deste artigo;

VI - para os produtos que não tenham índices de rendimento prefixados, adotar-se-á a área plantada com tais produtos como resultado do cálculo previsto no inciso I deste artigo; e

VII - o somatório das áreas calculadas na forma dos incisos I, II, III, IV, V e VI deste artigo, dividido pela área efetivamente utilizada de cada imóvel e multiplicada por 100 (cem), determina o Grau de Eficiência na Exploração - GEE.

§ 1.º - A quantidade colhida dos produtos vegetais e dos produtos extrativos vegetais ou florestais, proveniente da utilização indevida de áreas protegidas pela legislação ambiental, observado o disposto no art. 8.º inciso I desta Instrução, não será considerada para efeito de cálculo do GEE previsto nos incisos I e II deste artigo;

§ 2.º - Existindo área de pastagem plantada ou de pastagem nativa indevidamente utilizada pelo efetivo pecuário do imóvel inserida em área protegida por legislação ambiental, observado o disposto no art. 8º, inciso I desta Instrução, o número total de Unidades Animais - UA a ser considerado para efeito de cálculo do GEE previsto no inciso III deste artigo, será o menor entre:

a) o calculado na forma do § 4.º do art. 5.º desta Instrução; e

b) o resultado da multiplicação da área efetivamente utilizada com pecuária, calculada na forma do § 3.º do art. 5.º desta Instrução por 3 (três) vezes o Índice de Lotação em UA constante na Tabela n.º 4 em anexo, observada a Zona de Pecuária - ZP do município de localização do imóvel.

Art. 10 Não perderá a qualificação de propriedade produtiva o imóvel rural que por razões de força maior, caso fortuito, ou de renovação de pastagens tecnicamente conduzida e desde que devidamente comprovado pelo órgão competente, deixar de apresentar no ano respectivo os Graus de Eficiência na Exploração, exigidos para a espécie.

§ 1.º Considera-se caso fortuito ou de força maior, a ocorrência de intempéries ou de calamidades que resultem na frustração de safras ou na destruição de pastos, desde que tais fatos sejam devidamente comprovados pelo INCRA.

§ 2º Considera-se renovação de pastagens tecnicamente conduzida a eliminação de pastagens degradadas mediante emprego de tratos culturais adequados, procedendo-se nova semeadura ou plantio de forrageiras.

Das Disposições Gerais

Art. 11 Não será passível de desapropriação para fins de reforma agrária, o imóvel que comprovadamente esteja sendo objeto de implementação de projeto técnico de exploração, que atenda aos seguintes requisitos:

I - seja elaborado por profissional legalmente habilitado e identificado;

II - esteja cumprindo o cronograma físico-financeiro originalmente previsto, não admitidas prorrogações dos prazos;

III - preveja que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da área total aproveitável do imóvel esteja efetivamente utilizada em, no máximo, 3 (três) anos para as culturas anuais e 5 (cinco) anos para as culturas permanentes;

IV - Os prazos de que trata o inciso III deste artigo poderão ser prorrogados em até 50% (cinquenta por cento) desde que o projeto seja anualmente reexaminado e aprovado pelo órgão competente

para fiscalização e, ainda, que tenha sua implantação iniciada no prazo de 6 (seis) meses contado de sua aprovação; e

V - tenha sido aprovado pelo órgão federal competente na forma estabelecida em regulamento, no mínimo seis meses antes da comunicação de que tratam os §§ 2.º e 3º do art. 2.º da Lei n.º 8.629/93;

§ 1º Nos casos em que pela natureza do projeto não haja obrigatoriedade de sua aprovação pelo órgão federal competente, considerar-se-á para efeito de data de aprovação aquela em que o projeto de exploração tenha sido registrado junto ao Conselho Regional da categoria a que o profissional estiver vinculado, juntando-se o respectivo termo de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, para fins de prova.

§ 2º O INCRA poderá realizar, a qualquer tempo, vistoria nos imóveis rurais submetidos a projeto técnico de exploração, para fins de verificação do regular cumprimento das condições estabelecidas nos incisos II e III deste artigo.

Art. 12 Esta Instrução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 13 Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Instrução Especial INCRA n.º 19, de 28 de maio de 1980.

SEBASTIÃO AZEVEDO

Coleção IRIB em Debate:
Sérgio Jacomino (Organizador)
e-mail: jacomino@registraral.com.br

Titulos

1. *Thesaurus Jurisprudencial* - Jurisprudência do Conselho Superior da Magistratura e Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo - ano de 1996 - Sérgio Jacomino.
2. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - Cuiabá, 1995.
3. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXIII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - Fortaleza, Ceará, 1996.
4. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXIV Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - Belo Horizonte - Minas Gerais, 1997.
5. Da Ética Geral à Ética Profissional dos Registradores, Ricardo Henry Marques Dip.
6. Alienação Fiduciária de Imóveis em Garantia - Lei n. 9.514/97, Primeiras Linhas, Marcelo Terra.
7. Temas Registrários, Frederico Henrique Viegas de Lima.
8. Alienação Fiduciária de Coisa Imóvel, Ubirayr Ferreira Vaz.
9. A Previdência Social e o Registro de Imóveis - Doutrina e Legislação Vigente - Ulysses da Silva.
10. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - São Paulo - XXV Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - XXVI Encontro em Recife.
11. Direito Registral Imobiliário - Ademar Fioranelli.
12. Registro de Imóveis - O Lado Humano - Ulysses da Silva.
13. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXVII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - XXVII Encontro em Vitória - ES.
14. Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário - XXVIII Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil - XXVIII Encontro em Foz do Iguaçu - PR.
15. Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis - Lei 10.267/2001 - Decreto 4.449/23002 e Atos Normativos do INCRA.
16. O Código Civil e o Registro de Imóveis (Lei n. 10.406, de 10/01/02) - Edição Preliminar para Estudos.

ISBN 857525219-4



9 798575 252191