

**UNIVERSIDADE DE MARÍLIA  
MESTRADO EM DIREITO**

**LUIZ EDUARDO BARBOSA JÚNIOR**

**O GEORREFERENCIAMENTO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
RURAL: A SEGURANÇA JURÍDICA REGISTRAL NA REFORMA  
AGRÁRIA**

**Marília  
2020**

**LUIZ EDUARDO BARBOSA JÚNIOR**

**O GEORREFERENCIAMENTO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
RURAL: A SEGURANÇA JURÍDICA REGISTRAL NA REFORMA  
AGRÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, como requisito para a obtenção do título de mestre em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Rogério Mollica.

**Marília  
2020**



**LUIZ EDUARDO BARBOSA JÚNIOR**

**O GEORREFERENCIAMENTO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA  
RURAL: A SEGURANÇA JURÍDICA REGISTRAL NA REFORMA  
AGRÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília, área de Concentração Empreendimentos econômicos, desenvolvimento e mudança social, sob a orientação do Professor Doutor Rogério Mollica.

Aprovado pela Banca Examinadora em 29/09/2020

---

Orientador Prof. Dr. Rogério Mollica

---

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo

---

Prof. Dr. Mikhail Vieira de Lorenzi Cancelier

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esse trabalho a Deus, todo poderoso, meu refúgio e fortaleza, auxílio sempre presente nas adversidades. Aos meus pais, heróis vitoriosos que muito lutaram em prol de nossa família. A Débora, minha futura esposa, companheira de todos os momentos, de quem tanto me orgulho. E, finalmente à Júlia, minha amada filha, tão esperada, motivação e inspiração de tudo que sobrevier.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço novamente e sempre a Deus, por seu amor incondicional, pela proteção e capacitação de todas as formas possíveis, através de situações, pessoas, trabalho, enfim, tudo que me ajudou a chegar até aqui.

Agradeço a Débora, preciosa, sempre presente, me encorajando, apoiando, e fazendo-me sentir capaz nos momentos difíceis.

Agradeço ao meu sábio orientador, Doutor Rogério Mollica, pela disponibilidade, paciência, aconselhamento e sabedoria ao me direcionar no desenvolvimento de presente estudo. Agradeço ao meu professor Doutor Valter Moura do Carmo, que desde o primeiro dia de aula demonstrou sua intenção, já alcançada, de elevar e acrescentar ao máximo o nível técnico, e também pela amizade ao longo do curso.

Agradeço ao meu admirado amigo de longa data, Doutor Daniel Barile da Silveira, quem me apresentou o mestrado, sendo grande incentivador para a continuidade de minha vida acadêmica.

Agradeço aos meus colegas de curso pelo companheirismo sincero, dentro e fora de classe, por todo carinho e consideração externados em nossos encontros.

Agradeço a Unimar, pela notória busca dos níveis mais elevados de ensino, por toda a estrutura oferecida, e ainda por disponibilizar ferramentas de inclusão social, possibilitando que todos tenham a oportunidade de estudar. Finalmente, agradeço a humanidade que se encontra presente nos corredores desta instituição de ensino, revelada através de seus funcionários e corpo docente.

BARBOSA JÚNIOR, Luiz Eduardo. **O georrefereciamento na regularização fundiária rural**: a segurança jurídica registral na reforma agrária. 2020. 109. f. Dissertação (Mestrado em Direito - Universidade de Marília), Marília, 2020.

## RESUMO

O objetivo da presente pesquisa foi estudar o procedimento de georreferenciamento voltado à garantia da segurança registral na regularização fundiária rural e, simultaneamente, na concretização da função social da propriedade agrícola, especialmente quanto aos pequenos imóveis, voltados à agricultura familiar. A regularização da situação registral de terras rurais é um fator essencial para o processo de reforma agrária determinado pela Constituição de 1988 e pela legislação civil, administrativa e registral. A segurança jurídica dos registros imobiliários ainda causa espécie em decorrência das proporções da malha territorial brasileira. Buscou-se uma abordagem qualitativa. Utilizou-se, como método primário, o dedutivo. Como procedimento, foram utilizados o bibliográfico e o documental. Justifica-se a pesquisa pela necessidade de concretizar as disposições constitucionais concernentes à reforma agrária, à função social da propriedade e à segurança jurídica. A pesquisa foi desenvolvida no contexto da linha 2 do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unimar: Empreendimentos Econômicos, Processualidade e Relações Jurídicas. Concluiu-se que o georreferenciamento é essencial para a segurança jurídica registral no contexto da regularização fundiária rural, sendo necessário que o procedimento se adeque à evolução tecnológica relacionada à temática, inclusive, ao uso de VANTs no procedimento.

**Palavras-chave:** Georreferenciamento. Propriedade Agrícola. Segurança Registral. Regularização Fundiária Rural.

BARBOSA JÚNIOR, Luiz Eduardo. **Geo-referencing in rural land regularization: the legal security of registration in land reform.** 2020. 109. f. Dissertation (Master in Law - University of Marília), Marília, 2020.

## **ABSTRACT**

The objective of this research was to study the georeferencing procedure aimed at guaranteeing record security in rural land regularization and, simultaneously, in the realization of the social function of agricultural property, especially regarding small properties, aimed at family farming. The regularization of the rural land registration situation is an essential factor for the agrarian reform process determined by the 1988 Constitution and by civil, administrative and registration legislation. The legal security of real estate registries still causes some kind due to the proportions of the Brazilian territorial network. A qualitative approach was sought. The deductive method was used as the primary method. As a procedure, the bibliographic and the documentary were used. The research is justified by the need to materialize the constitutional provisions regarding land reform, the social function of property and legal security. The research was developed in the context of line 2 of the Postgraduate Program in Law of Unimar: Economic Enterprises, Procedurality and Legal Relations. It was concluded that georeferencing is essential for the legal security of registration in the context of rural land regularization, and it is necessary that the procedure be adapted to the technological evolution related to the theme, including the use of UAVs in the procedure.

**Keywords:** Georeferencing. Agricultural Property. Registry Security. Rural Land Regularization.

## LISTA DE ABREVIATURAS:

a.C.: Antes de cristo

AFCS: *Autonomous Flight Control System*

ART: Anotação de Responsabilidade Técnica

CAFIR: Cadastro de Imóveis Rurais da Receita Federal

CCIR: certificado de cadastro de imóvel rural

CJF: Conselho da Justiça Federal

CNIR: Cadastro Nacional de Imóveis Rurais

CRF: Cadastro da Receita Federal

GCS: *Ground Control Station*

GPS: *Global Positioning System*

IMU: *Inertial Navigation System*

INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ITR: imposto territorial rural

NTGIR: Norma técnica para georreferenciamento de imóveis rurais

Reurb-S: Regularização fundiária urbana de interesse social

Reurb-E: Regularização fundiária urbana de interesse específico

RPA: *Remotely Piloted Aircraft*

SGB: Sistema Geodésico Brasileiro

VANT: Veículo aéreo não tripulado

LISTA DE FIGURAS:

Figura 1: Drone de mapeamento de asa fixa .....	104
Figura 2: Drone de mapeamento multirotor .....	105
Figura 3: Pontos de controle pra procedimento de georreferenciamento .....	106
Figura 4: Mosaico ortorreificado georreferenciado feito VANT .....	107

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A ORDEM CONSTITUCIONAL ....</b>	<b>14</b>
1.1. A evolução do direito de propriedade .....	14
1.2. A propriedade como direito econômico e social .....	20
1.3. Especificidades da função social da propriedade .....	23
<b>2. SEGURANÇA JURÍDICA E DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL .....</b>	<b>30</b>
2.1. A atividade jurídica extrajudicial .....	30
2.2. O registro de imóveis .....	33
2.3. O sistema matricial .....	35
2.4. Princípios registrais imobiliários .....	39
<b>3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E REFORMA AGRÁRIA: RELAÇÕES ECONÔMICAS E JURÍDICAS .....</b>	<b>52</b>
3.1. Reforma agrária: conceitos, diretrizes e princípios .....	52
3.2. Diretrizes do Banco Mundial para a reforma agrária .....	56
3.3. Regularização fundiária rural: conceitos, princípios e regras .....	63
<b>4 ASPECTOS PROCEDIMENTAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL .....</b>	<b>70</b>
4.1. O conceito de regularização fundiária rural .....	70
4.2. O conceito de imóvel rural .....	76
<b>5. O GEORREFERENCIAMENTO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL .....</b>	<b>82</b>
5.1. O georreferenciamento no procedimento de regularização fundiária .....	82
5.2. O georreferenciamento e a segurança jurídica registral.....	85
5.3. O georreferenciamento na usucapião especial rural administrativa .....	94
5.4. Os veículos aéreos não tripulados (VANTs) no georreferenciamento .....	100
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>109</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>113</b>

## INTRODUÇÃO

A regularização da situação registral das terras rurais é um dos fatores essenciais para o processo de reforma agrária determinado pela Constituição de 1988 e pela legislação civil, administrativa e registral. Ocorre que a segurança jurídica dos registros imobiliários ainda causa espécie, especialmente em decorrência das proporções da malha territorial brasileira.

A presente pesquisa tem por objetivo o estudo do procedimento de georreferenciamento na garantia da segurança registral no contexto da regularização fundiária rural e, ao mesmo tempo, na concretização da função social da propriedade agrícola, especialmente no que concerne aos pequenos imóveis, nos quais opera a agricultura familiar.

A problemática proposta se refere à necessidade de adequação do direito às novas tecnologias, no sentido de se aprimorar o processo de concretização da Constituição, especificamente quanto à reforma agrária, quanto aos seus diversos aspectos, entretanto, mediante procedimentos dotados de formalidades bastantes para se assegurar a indispensável segurança jurídica.

Para tanto, pretende-se analisar a função social da propriedade, a segurança registral, a reforma agrária (em relação a seus diversos aspectos materiais e formais), bem como alguns dos procedimentos voltados à sua concretização, como a regularização fundiária e, especialmente, as possibilidades de utilização de VANTs nesses processos, tornando-os mais rápidos, seguros e efetivos.

Procedeu-se a uma abordagem qualitativa, utilizando-se, como método primário, o dedutivo. Partiu-se dos conceitos basilares para, posteriormente, discutir-se suas aplicações aos institutos inicialmente tratados. A título de procedimento, foram utilizados o bibliográfico, nos referenciais aplicáveis, e o documental, quanto aos diplomas jurídicos e julgados relacionados à temática.

O trabalho foi dividido em cinco partes. No primeiro, serão estudadas as origens do direito de propriedade e seu condicionamento à função social, bem como seu regime jurídico constitucional, inclusive, quanto às especificidades dos imóveis rurais. Será estudado o histórico da propriedade como direito fundamental.

Nesse sentido, será trabalhado esse direito desde sua percepção pré-histórica, passando pela antiguidade, pelos gregos e romanos, pelo medievo, pela teoria do contrato social, e pelo início do constitucionalismo moderno, alcançando o

Século XX, e a regulamentação constitucional da propriedade no Brasil, desde as Ordenações portuguesas.

Além disso, serão tratadas as aplicações da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, desde seu regulamento constitucional até sua incidência em relação aos imóveis urbanos, rurais e públicos. Referido estudo se volta a demonstrar que a função social da propriedade é um direito fundamental de natureza tanto individual quanto econômica e social.

Aliás, encontra-se nas Constituições brasileiras desde 1934, aplicável a todas as modalidades de propriedade, inclusive, à pública. Ocorre que é especialmente relevante no que concerne aos imóveis rurais. Isso porque trata-se, justamente, da primeira forma de propriedade imobiliária. Sua função social, aliás, não se restringe aos indivíduos.

Isso porque envolve questões coletivas indispensáveis, como o meio ambiente e a segurança alimentar. A seguir, serão estudados os conceitos básicos e dos princípios aplicáveis ao direito notarial e registral e à atividade jurídica extrajudicial. Para atingir esse objetivo, será especificamente trabalhada a ideia de segurança jurídica registral.

Para tanto, parte-se do sistema matricial único e sequencial determinado pela Lei de Registros Públicos. Para tanto, será tratada a sistematização do direito registral na Constituição de 1988, no Código Civil de 2002 e na Lei de Registros Públicos de 1973, e a proteção do direito de propriedade e de sua função social, enfaticamente, por meio da segurança jurídica determinada pelo referido sistema.

Será tratado, portanto, o conceito de matrícula imobiliária, como instituto jurídico-cadastral dirigido a fixar e demonstrar a cadeia filiatória dos imóveis, permitindo aferir sua regularidade, assim como seus dados históricos. Além disso, serão trabalhados os princípios registrares que gravitam o sistema matricial, em especial, aqueles relacionados às funções precípuas do foro extrajudicial.

Na sequência, serão trabalhados os conceitos e diretrizes da reforma agrária no Brasil, especialmente no concernente à regularização fundiária rural, para aferir as possibilidades de sua utilização no aprimoramento da economia agrícola e na concretização dos dispositivos constitucionais pertinentes, bem como as diretrizes do Banco Mundial, bem como aquelas que constam do *Land Reform Policy Paper*.

Será especificamente estudada a regularização fundiária rural, suas relações com a agrária no Brasil e com a justa distribuição de terras agricultáveis, assim como

os princípios aplicáveis ao instituto, especialmente aqueles concernentes à função social da propriedade, bem como seus principais conceitos e diretrizes, a partir de seu tratamento constitucional.

Busca-se demonstrar a importância da regularidade fundiária para a segurança jurídica imobiliária, bem como para a economia nacional, especialmente no que concerne à agricultura familiar que, a partir do entendimento do Banco Mundial, representa parte indispensável da cadeia de produção agrícola, sendo, portanto, imperiosa para a concretização da reforma agrária determinada pela Constituição.

A seguir, serão trabalhados os aspectos procedimentais da regularização fundiária rural e sua relevância para a reforma agrária, especialmente os princípios que incidentes sobre tal procedimento, inclusive quanto ao registro imobiliário, estabelecendo-se diferenças entre a regularização fundiária urbana (Reurb) e a rural, especialmente a partir das mudanças sobrevindas por meio da Lei 13.465 de 2017.

Além disso, serão tratados os conceitos de imóvel rural a partir dos critérios fiscal, registral e baseado na utilização, relevantes para situações específicas no contexto da regularização fundiária, desde o início do procedimento até seu registro, passando pelo georreferenciamento. Finalmente, serão tratadas as possíveis utilizações do georreferenciamento na regularização fundiária rural.

Ser especialmente quanto à segurança do registro e à unidade da matrícula, inclusive quanto ao seu conceito e procedimento, bem como as vantagens da utilização de VANTs no referido procedimento. Será trabalhado o procedimento relacionado à formulação do memorial descritivo do imóvel.

Além disso, serão estudados os conceitos técnicos e as possibilidades de sua utilização no procedimento de usucapião administrativa de imóvel rural. Após será tratada a possibilidade de utilização de Veículos Aéreos não Tripulados (VANTs), a partir de seus conceitos técnicos e jurídicos e das vantagens de seu uso no georreferenciamento de imóveis rurais.

Parte-se, para tanto, da necessidade do georreferenciamento para que o procedimento de regularização fundiária seja seguro, especialmente quanto à usucapião extrajudicial, especialmente no que concerne ao seu registro e ao cadastro da malha fundiária rural brasileira, bem como de alguns critérios técnicos relacionados aos VANTs e aos seus usos na agrimensura.

Justifica-se a pesquisa em decorrência da necessidade de concretizar as disposições constitucionais relacionadas à reforma agrária e, em especial, à função social da propriedade, preservando-se, contudo, a segurança jurídica. No mesmo sentido, devem ser trabalhadas as possibilidades dos VANTs em relação aos aspectos administrativos e registrais da regularização fundiária.

## **CAPÍTULO 1. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E A ORDEM CONSTITUCIONAL**

O presente capítulo tem por objetivo estudar as origens do direito de propriedade e, em especial, seu condicionamento à função social, assim como seu regime jurídico de acordo com o que consta da Constituição da República Federativa do Brasil, assim como suas especificidades no concernente às cidades, à zona rural e aos bens públicos.

O recorte histórico ora proposto se dirige somente a demonstrar que a evolução do direito de propriedade, desde a pré-história até a atualidade, passando pelas diversas Constituições brasileiras, faz com que sua função social seja sua parte integrante, de maneira indispensável, especialmente no que concerne aos imóveis rurais.

### **1.1. A propriedade como direito fundamental individual**

No presente tópico será estudado o direito de propriedade enquanto direito fundamental, desde a sua percepção na pré-história, passando pela antiguidade, pelos gregos e romanos, pelo medievo, pela teoria do contrato social, e pelo início do constitucionalismo moderno, chegando ao Século XX, bem como a regulamentação constitucional da propriedade no Brasil, desde as Ordenações portuguesas.

Na pré-história, os ancestrais hominídeos transcenderam a cultura nômade a partir da agricultura e da criação de animais, passando-se a fixar em territórios específicos, situação que facilitava sua proteção. As primeiras sociedades, no entanto, eram tribais, caracterizadas pelo coletivismo e pelo culto à natureza, de maneira que a propriedade como direito individual era incipiente.

Os homens primitivos, assim como os animais, consideravam-se senhores daquilo de que se apoderavam para satisfazer as próprias necessidades. O surgimento das coisas móveis de uso, como os instrumentos de caça e pesca, fez

surgir a projeção da personalidade ligando objeto e sujeito (BEVILÁQUA, 2003, p. 115).

Nesse período, todavia, o solo ocupado ainda não tinha caráter individual, pois a relação entre a terra e a pessoa é de posse econômica da coletividade, que pode protegê-la (BEVILÁQUA, 2003, p. 115). Chegando-se ao início da história humana, nasceu a ideia da relação entre um bem corpóreo e a pessoa, que acabou por se tornar um vínculo jurídico.

No Egito e na Mesopotâmia, até 4000 a.C., a propriedade era familiar, indivisível e inalienável, pois os egípcios organizavam-se em tribos e clãs. No Século XVIII a.C., sobreveio a liberdade contratual, fazendo surgir a propriedade individual e alienável (COSTA, 1977, p. 77). Tratava-se do embrião da moderna ideia de propriedade como direito individual.

Na antiguidade clássica, apesar dos evidentes desenvolvimentos relacionados à política, à filosofia e ao direito em relação ao período histórico anterior, a mentalidade tribal ainda refletia na civilização grega, situação que acabou por se refletir no povo romano. O próprio conceito de propriedade ainda não se havia desvinculado da espiritualidade.

Na Grécia e em Roma, a ideia de propriedade privada se ligava à religião, à adoração do *deus-lar* que se apossava do solo e não podia ser desalojado. Assim, a casa, o campo ao seu redor e a sepultura nela cavada eram bens próprios da *gens*, como se fossem “[...] algo ligado aos laços de sangue que unem um grupo humano” (COMPARATO, 2000, p. 139).

Ocorre que, após a conquista grega pelos romanos, a teoria do direito passou a se desenvolver de forma separada da filosofia e da teologia, surgindo, no período, os conceitos básicos do direito privado que até hoje são conhecidos e utilizados. Da mesma forma ocorreu em relação ao próprio conceito de propriedade, até hoje utilizado em relação a seus fundamentos.

Os romanos conheceram uma noção quase absoluta de propriedade, qual seja, o *dominium ex iure Quiritium*, ou *propriedade quiritária*, equivalente ao poder mais absoluto que uma pessoa podia ter sobre uma coisa: de a utilizar, desfrutar e dispor livremente, limitado, mesmo pela Lei das XII Tábuas, aos direitos dos vizinhos e ao no interesse público (GILISSEN, 1995, p. 92).

Desse modo é que ocorreu a cisão entre a religião e a propriedade. A partir do abandono da mentalidade tribal e da superveniência do individualismo jurídico

que passou a caracterizar o direito privado a partir daí, a propriedade passou a representar um vínculo efetivamente jurídico entre a coisa e o indivíduo, todavia, ainda restrito a determinada classe de pessoas.

A propriedade quirítária deveria pertencer a um cidadão romano e só era transferível de maneira solene, sob pena das sanções do *ius civile*. Antes da unificação da propriedade romana por Justiniano, já haviam desaparecido a propriedade itálica, a provincial e a pretoriana, restando apenas *dominium* sobre qualquer coisa acessível ao cidadão (CHAMOUN, 1957, p. 234-237).

O conceito de “cidadão” romano englobava tão somente aqueles que eram titulares do *status civitatis*, era extensível, porém, apenas às pessoas do sexo masculino possuidoras do *status libertatis*, ou seja, aos denominados de “homens livres”. O período, contudo, ainda se caracterizava por uma sociedade bélica e politeísta.

A partir das teorias contratualistas, a propriedade passou a ser considerada como uma conquista civilizatória dos indivíduos, que seria impossível no denominado “estado de natureza”, caracterizado pela “guerra de todos contra todos”. Três dos principais representantes do referido movimento são Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau.

Para Hobbes, apesar de a terra e todas as criaturas inferiores serem comuns a todos os homens, os indivíduos ainda têm a propriedade em si, sobre a qual ninguém tem direito a não ser ele: o trabalho de seu corpo e a obra de suas mãos, correspondente a tudo que retire da natureza, que se converte em algo inteiramente seu (HOBBS, 2002, p. 138)

Ouro e a prata, todavia, por serem pouco úteis, só têm valor porque o homem assim o diz, assim como a “[...] posse desproporcional e desigual da terra - quero dizer, fora dos limites da sociedade e do pacto; pois nos governos as leis a regulam” e afirmam que o homem pode possuir, legitimamente, mais do que podia usar, recebendo ouro e prata pelo excedente (HOBBS, 2002, p. 141).

Dessa forma, Hobbes determina que a diferença primordial entre a propriedade no estado de natureza e nas civilizações agrícolas mais primitivas é, justamente, a existência de um Estado que, por intermédio da legislação, permite e regulamenta o acúmulo desigual de riquezas, ou seja, para além do que uma pessoa pode carregar consigo.

De acordo com Locke, apesar de a terra e tudo o que contém terem sido dados ao homem para sustento e conforto, assim como os frutos que espontaneamente produz e todos os animais que alimenta, é preciso que existam meios corretos de apropriá-los antes de serem usados e se tornarem de qualquer benéficos para os indivíduos (LOCKE, 2002, p. 37).

Assim, a mesma lei da natureza que dá acesso à propriedade também a limita, de maneira que, o tamanho da propriedade obtida pelo trabalho é limitado pelo que se pode usar com vantagem para a vida. Aquilo que a excede pertence aos outros (LOCKE, 2002, p. 41). Note-se, assim, que a propriedade, no Estado de Natureza, se limita ao necessário à subsistência, neste ponto, corroborando Hobbes.

Já em Rousseau, todo homem tem um direito natural a tudo o que lhe é necessário, mas o ato que o torna proprietário de algo, exclui o restante. Feita sua parte, a ela se deve limitar, não tendo mais direito à comunidade. Assim, o direito de primeiro ocupante, irrelevante no estado de natureza, é para o homem civil, respeitável (ROUSSEAU, 2003, p. 35).

Independentemente da forma de aquisição, o direito de cada indivíduo sobre seu patrimônio subordina-se sempre ao direito que a comunidade tem sobre todos, pois, sem isso, não se estabilizaria o vínculo social, nem teria real força a soberania. Em regra, para outorgar, sobre um imóvel, o *direito de primeiro ocupante*, precisa-se seguir algumas condições (ROUSSEAU, 2003, p. 35-37).

Inicialmente, o terreno não pode ser habitado por alguém. Além disso, só se pode ocupar o que for necessário para subsistir. Por último, a posse deve ser precedida “[...] não por uma vã cerimônia, mas pelo trabalho e cultura, único sinal de propriedade que, na falta de títulos legais, deve ser respeitado por outros” (ROUSSEAU, 2003, p. 37-38).

Note-se, portanto, que o contratualismo tem o Estado como o limiar entre a propriedade unicamente relacionada e imperiosa à subsistência, presente no estado de natureza, e o acúmulo de posses para além daquilo que se pode carregar. Confirma-se, assim, que a propriedade é, efetivamente, um vínculo jurídico entre a pessoa e a coisa.

Após a independência dos Estados Unidos da América, em 1776, a criação de sua Constituição 1787, posteriormente, da Revolução Francesa, iniciada em 1789, nasceu a semente do constitucionalismo moderno, que viria a se galvanizar

com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789. Essa conjuntura teve consequências diretas no regime jurídico da propriedade.

Durante o feudalismo, não havia apenas um direito real sobre a terra, mas, sim, vários direitos interligados, representando um obstáculo à transformação da terra em bem de exploração, razão pela qual, desde a Baixa Idade Média, especialmente após a redescoberta do *Corpus Juris Civilis*, a burguesia reconstruiu a noção romana de *dominium* (COMPARATO, 2011, p. 262).

Trata-se do direito de usar, fruir e dispor exclusiva e ilimitadamente de algo, conceito que resultou na moderna noção de propriedade do Código Civil napoleônico de 1804. Porque o soçobrou a noção de *bem comum*, contrapõe-se ao republicanismo, pois, na sociedade capitalista, importa o interesse exclusivo do sujeito de direito (COMPARATO, 2011, p. 262-263).

Após o Código Napoleônico, todavia, o direito francês passou a cumprir uma função diversa, mesmo em um contexto liberal. Isso porque o reconhecimento da propriedade como direito fundamental do homem, no mínimo, criou um dever para os demais de respeitá-la. Ocorre que, além disso, o proprietário passou a ter o dever de contribuir, por meio de sua propriedade, com a sociedade.

Assim, a propriedade não é mais direito subjetivo do indivíduo, pois tende a se tornar a própria função social do detentor da riqueza mobiliária e imobiliária, fazendo com que a propriedade implique para seu detentor obrigação de empregá-la para o crescimento da riqueza social, bem como para a interdependência social (DUGUIT, 1970, p. 121).

Todos e cada um devem exercer na sociedade uma função proporcional à posição que ocupa, mas apenas o titular da riqueza pode realizar certa tarefa, que é a de aumentar a riqueza e satisfazer as necessidades econômicas gerais. É um dever socialmente necessário e protegido: a propriedade não é direito subjetivo do proprietário, mas, sim, sua função social (DUGUIT, 1970, p. 121).

Isso porque apenas o proprietário pode aumentar a riqueza de todos ao utilizar a própria. Assim, a propriedade passa a não ser um direito intangível e sagrado, pois se encontra em contínua mudança, devendo se modificar de acordo com as necessidades sociais pelas quais deve responder (DUGUIT, 1970, p. 121), fazendo surgir a noção de função social da propriedade.

Assim como nos demais países cujo direito tem origem romano-germânica, no Brasil o direito de propriedade, desde o início, seguiu a lógica individualista própria

desse tipo de ordenamento, no entanto, com características próprias, especialmente no que se relaciona ao seu condicionamento à função social, mesmo no período imperial.

No direito brasileiro, a função social vem da época das Sesmarias, quando as leis de Portugal, Ordenações Filipinas e Manuelinas, protegiam o uso do solo para sua melhor produtividade. A preocupação, contudo, era com a produtividade, não se observando outros elementos como a preservação da natureza (PASSOS, 2004, p. 44), entendimento que se repetiu mesmo após as Constituições

A Constituição Política do Império do Brasil, outorgada em 25 de março de 1824, tratou do direito de propriedade nas Disposições Gerais e Garantias dos Direitos Cíveis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, especificamente no Art. 179, determinando sua inviolabilidade, assim como a sua plenitude, excepcionada apenas pela desapropriação (BRASIL, 1824, n.p.).

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891 dispôs de maneira similar (BRASIL, 1981, n.p.). Já a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934 inovou ao determinar que a propriedade não poderia ser exercida contra o interesse social ou coletivo, especificamente, no Art. 113 (BRASIL, 1934, n.p.).

Por sua vez, a Constituição de 10 de novembro de 1937, limitou o direito de propriedade por meio de lei regulamentadora, reconhecendo seu caráter não absoluto, mas não proibiu seu exercício em sentido contrário aos interesses sociais e coletivos, especificamente, no Art. 122, item 14, inserido pela Lei Constitucional 5, de 1938 (BRASIL, 1937, n.p.).

Já a Constituição de 18 de setembro de 1946, no Art. 141, assegura que a propriedade é inviolável, salvo no caso de desapropriação ou requisição em caso de guerra ou comoção interna. No Art. 147, todavia, condiciona esse direito ao “bem-estar social”, podendo a lei distribuí-la “[...] com igual oportunidade para todos” (BRASIL, 1946, n.p.).

A Constituição, de 1967, foi a primeira a utilizar o termo *função social da propriedade*, no Art. 150, §22. Seu Art. 157 coloca-a como um dos princípios da ordem econômica (BRASIL, 1967, n.p.). A Emenda Constitucional 1, de 17 de outubro de 1969, inseriu a possibilidade de indenização por desapropriação em títulos da dívida pública (BRASIL, 1969, n.p.).

A Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 garante o direito de propriedade no inciso XXII, condicionando-a à sua função social, no inciso XXIII, ambos do Art. 5º. Já no Art. 170, II e III, coloca a propriedade privada e sua função social como princípios da ordem econômica (BRASIL, 1988, n.p.), tornando-a verdadeiro condicionante ao exercício dos direitos do proprietário.

Assim, ao acolher o princípio da função social da propriedade, o constituinte buscou dar-lhe “certa significação pública”, trazendo ao direito privado algo até então exclusivo do direito público, qual seja, “[...] o condicionamento do poder a uma finalidade”, vinculando a propriedade privada a interesses que se encontram além dos exclusivos do proprietário (SUNDFELD, 1987, p. 5).

Com isso, “[...] criam-se verdadeiros deveres” (SUNDFELD, 1987, p. 5), que condicionam o próprio exercício da propriedade a um fim coletivo, deixando, portanto, de ser um direito meramente individual, repercutindo em relação às pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, no que tange a várias áreas da economia e das relações sociais.

A Constituição Federal de 1988, apesar de conter vários dispositivos sobre a propriedade, prevê quais bens são aptos a servir aos interesses privados e da coletividade, quais sejam: “[...] os bens destinados à produção econômica, a propriedade urbana, a propriedade agrária, os bens culturais, os bens ambientais” (DERANI, 2002, p. 58-59).

Por meio desse princípio, garante-se ao Estado e à coletividade um *direito público subjetivo* de exigir do proprietário a realização de certas ações para que a relação de propriedade se mantenha juridicamente válida (DERANI, 2002, p.59-61), deveres que se relacionam a diversas áreas, como questões de vizinhança, administrativas, ambientais, empresariais, entre diversas outras.

## **1.2. A propriedade como direito econômico e social**

Após a superveniência de sua função social, não é possível afirmar que a propriedade é somente um direito fundamental individual, pois seu exercício resta condicionado à sua colaboração para o crescimento da riqueza de toda a sociedade. Trata-se de uma modificação substancial, que modifica a própria essência do referido direito.

O direito de propriedade equivale ao poder dado aos indivíduos que se encontram em determinada situação econômica que os habilita a desempenhar livremente sua missão social. A persistência em se conceituar o direito de propriedade como natural é típica do comunismo, pois somente o homem que trabalha deveria ser proprietário (DUGUIT, 2003, p. 22).

Assim, a propriedade individual é *fato contingente*, um resultado momentâneo da evolução social do homem, assim como o direito do proprietário, que é justificado e simultaneamente, limitado por sua missão social resultante de sua situação particular (DUGUIT, 2003, p. 22), questão que refletiu nas primeiras constituições sociais do início do Século XX.

A Constituição mexicana de 1917, em seu Art. 27, determina que a propriedade de terras nacionais pertence à nação que a transmite a particulares, determinando a expropriação apenas no interesse público e mediante indenização, todavia, podendo a nação impor determinações relacionadas a esse interesse e regular o aproveitamento dos recursos naturais apropriáveis (MÉXICO, 1917, n.p.).

Busca, com isso, realizar a distribuição equitativa da riqueza pública e preservá-la para alcançar o desenvolvimento equilibrado do país e melhorar as condições de vida da população rural e urbana, por meio do ordenamento dos assentamentos e estabelecimento de disposições reguladoras (MÉXICO, 1917, n.p.), a demonstrar uma coletivização da propriedade.

A Constituição de Weimar de 1919, no Art. 113, “17”, garante o direito de propriedade, todavia, proíbe seu exercício em desfavor do interesse social ou coletivo, na forma da lei. Pode ocorrer a desapropriação por necessidade ou utilidade pública e a requisição ocasionada por perigo iminente, desde que seja paga a competente indenização (ALEMANHA, 1919, n.p.).

O Art. 153 da Carta garante a propriedade e estabelece que sua limitação tem de derivar, exclusivamente, da lei. Além disso, determina que a propriedade implica obrigações, pois seu uso deve ser um serviço que corrobore o interesse público (ALEMANHA, 1919, n.p.). Dessa forma, a propriedade não pode mais ser considerada um direito apenas individual, pois tem uma inegável dimensão social.

Às vésperas do Século XX, a posse já era considerada não apenas direito privado, mas uma função social: caso o dono cumprisse suas obrigações, suas posses seriam protegidas. Caso contrário, a sociedade poderia intervir

legitimamente para assegurar esse papel. Ocorre que, a partir da década de 1980, a situação restou modificada (PIPES, 2001, p. 129).

Apesar disso, persiste a diminuição dos direitos de propriedade e dos que dela emanam, em decorrência da busca pela igualdade social pelo *welfare state* moderno, de modo que o governo não apenas “redistribui” as posses, como regulamenta seu uso, por exemplo, por intermédio de leis ambientais limitadoras do uso da terra e da urbanização (PIPES, 2001, p. 129).

Dessa forma, não é mais possível afirmar que a propriedade é somente um direito fundamental individual, de cariz negativo, pois também tem uma dimensão social inegável, tendo em vista que deve promover o crescimento da riqueza de toda a comunidade na qual o proprietário se encontra inserido, sob pena de não lhe ser mais permitido o pleno exercício desse direito.

Desde a época anterior à industrialização massiva ocorrida no ocidente, a propriedade já se encontrava condicionada ao cumprimento de sua função social, ou seja, mesmo antes da constitucionalização dos direitos sociais. Ocorre que esse condicionamento não se refere somente à propriedade imobiliária, mas, sim, a todas as suas formas.

A riqueza mobiliária, constituída por moedas e metais preciosos, embasou a instauração do sistema de crédito, que rapidamente destruiu a economia rural e o funcionamento da organização estatal. Os decadentes fundos rurais de exploração foram adquiridos por capitalistas urbanos, por meio de execuções hipotecárias (COMPARATO, 1995, p. 28).

Os bens de produção podem ser móveis ou imóveis, compreendendo terra, moeda ou crédito. As mercadorias, porém, só são bens de produção se englobadas pela universalidade do fundo de comércio. Quando dele se destacam, ou se incorporam a uma atividade industrial, tornando-se *insumos*, ou se convertem em bens de consumo (COMPARATO, 1995, p. 29).

A propriedade sempre se justificou como proteção do indivíduo e de sua família em relação à sua subsistência. Na civilização contemporânea, todavia, a propriedade privada não é mais a melhor forma de garantir a subsistência individual ou familiar, pois, em seu lugar, surgiram garantias de emprego, salário justo e prestações sociais (COMPARATO, 1995, p. 30).

Assim, a função social da propriedade não se restringe ao uso e gozo de bens próprios, que são limites negativos aos direitos do proprietário, pois se trata do *poder*

de vinculá-la um objetivo, qual seja, o *interesse coletivo*. Isso não significa, porém, que ambas funções não se possam harmonizar (COMPARATO, 1995, p. 32), inclusive em relação aos bens das empresas.

A função social da propriedade impõe ao proprietário ou controlador da empresa o dever de exercê-la em benefício de outrem e de não o exercer em prejuízo de outrem, de modo que impõe comportamentos negativos e positivos ao detentor da propriedade (GRAU, 1997, p. 123). Desse modo, a empresa deve utilizar dos bens de produção para colaborar com o aumento da riqueza geral.

O Princípio da Função Social foi redefinido em 1988, “[...] com o advento do princípio da função social da propriedade, no sentido de ser resguardado o direito de propriedade e o direito da livre iniciativa, contudo, necessita-se o respeito à função social”, que “[...] só se fará verdadeiro enquanto atender a função social a ele inerente” (CARMO; CARDOSO, 2017, p. 145).

Até porque “[...] não é um direito isolado, absoluto ou irrestrito, mas uma relação social que tem por função gerar desenvolvimento humano, social, econômico e sustentável, ou seja, assegurar uma existência digna”, devendo cumprir “[...] os critérios e exigências estabelecidos em lei”, nos termos do Art. 186 da Constituição de 1988 (CARMO; CARDOSO, 2017, p. 146).

Com o direito de propriedade, o proprietário ultrapassa os limites físico e subjetivo de suas relações com os bens. Não se trata, porém, de algo restrito às pequenas organizações econômicas, alcançando sociedades industriais, grandes latifúndios e sociedades desenvolvidas e economicamente ativas (COSTA, 2003, p. 56-57).

Por isso é que a função social da propriedade é um princípio da ordem econômica, de conformidade com o Art. 170, III, da Constituição da República (BRASIL, 1988, n.p.), ao lado da soberania nacional, da propriedade privada, na livre concorrência, da defesa do meio ambiente, da redução das desigualdades, da busca do pleno emprego e do favorecimento das pequenas empresas.

### **1.3. Especificidades da função social da propriedade**

Feito o estudo das origens do direito de propriedade e seu condicionamento por sua função social, o presente tópico tem por objetivo estudar as aplicações da

função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, desde sua natureza jurídico-constitucional até sua incidência específica em relação a três de suas principais modalidades teóricas: urbana; rural; e pública.

Como já restou estudado, a propriedade demonstra ter tanto uma dimensão individual como uma evidente faceta social. Ocorre que o condicionamento desse direito a uma função social não é apenas uma limitação ao seu exercício, mas, sim, representa um dever que se encontra em oposição às prerrogativas por ele conferidas ao seu titular.

Nem o homem nem a comunidade têm direitos, mas todo indivíduo tem uma função na sociedade, que é justamente o fundamento do Estado de Direito imposto a todos. Assim, não há direitos dos governantes, nem dos grupos sociais, salvo se tiverem uma função social a cumprir que, por sua vez, deve ser legalmente assegurada (DUGUIT, 1975, p. 178-182).

Desse modo, a propriedade, além de conceder um direito ao proprietário, de dispor, fruir e reaver a coisa, simultaneamente, impõe-lhe um dever de utilizá-la para o aprimoramento da sociedade, especialmente para o aumento da riqueza da coletividade na qual exerce suas prerrogativas. Assim, para que seja possível exercer o direito de propriedade, é necessário cumprir o dever imposto por sua função social.

No início do constitucionalismo moderno, a propriedade passou a ser entendida como direito fundamental da pessoa humana e garantia ‘inviolável e sagrada relacionada à liberdade individual, indispensável à Constituição’”. Ocorre que passou a ser estudada pela teoria jurídica no Século XIX, como instituto de direito privado, não constitucional (COMPARATO, 2000, p. 131).

No direito antigo seria absurdo falar-se em deveres cidadãos do proprietário quanto à comunidade, pois a propriedade era parte da esfera mais íntima da família, entendimento herdado pelo constitucionalismo liberal, pois tratava-se da última da liberdade individual, sustentando que o direito deveria proteger os futuros e potenciais proprietários, (COMPARATO, 2000, p. 133-137).

Essa situação fez com que a propriedade adquirisse o caráter de direito fundamental constitucionalmente reconhecido, porém, relacionado à sua função de proteção pessoal. Ocorre que, por não ser uma garantia da liberdade humana, mas, sim, um instrumento de exercício de poder, seria absurdo reconhecê-la como direito humano (COMPARATO, 2000, p. 139-141).

Todo direito subjetivo se encontra em uma relação entre sujeito ativo e sujeito passivo, de modo que em todo direito fundamental está implícito o correspondente dever fundamental. Nesse mesmo sentido, é necessário reconhecer a denominada *propriedade-dever*, que considera o lado passivo de direitos humanos alheios (COMPARATO, 2000, p. 140-142).

Já que os direitos fundamentais protegem a dignidade da pessoa e contrapõem a justiça ao poder, a propriedade não se apresenta como uma garantia da liberdade humana, mas, sim, como instrumento do exercício de poder sobre outrem. De outro modo, não seria possível reconhecê-la como direito humano (COMPARATO, 2000, p. 145-146), afirmação que vale para todas as modalidades de propriedade.

Em que pese alguns autores, minoritariamente, entenderem a função social da propriedade é um termo vago e indeterminado, a maior parte da doutrina “[...] vêm definindo o instituto de forma clara e precisa”. Concretiza-se com o cumprimento “[...] da legislação fundiária, agrária, ambiental, trabalhista, tributária e civil” (BARROS; OLIVEIRA, 2008, p. 25-26).

Trata-se, portanto, da “[...] obrigação constitucional que a propriedade rural tem de, na forma da legislação em vigor, promover o crescimento econômico e social de todos aqueles que dela dependam”, bem como respeitando o meio ambiente e as relações de trabalho (BARROS; OLIVEIRA, 2008, p. 27).

A primeira forma de propriedade a encontrar relevância jurídica foi justamente a rural, especialmente após a passagem da cultura nômade baseada na caça e no extrativismo para as sociedades agrícolas tribais. Desse modo, a terra passou a ser indispensável para a sobrevivência dos seres humanos desde a pré-história até a idade contemporânea.

Assim, a alma da propriedade rural é sua função social, pois, se a lei reconhece a legitimidade do direito de propriedade, também condiciona ao atendimento de sua função social, relacionada ao interesse coletivo. A propriedade e a produção agrárias cumprem função social se a produção respeita as relações de trabalho e conserva o meio ambiente (GODOY, 1998, p. 45).

Mais do que apenas um objeto de direitos reais, a propriedade agrícola, desde a pré-história, é indispensável à sobrevivência humana, mesmo após a urbanização e a industrialização. Não bastasse, é a base histórica de conceitos

jurídico-políticos essenciais à sociedade, inclusive, à própria definição de Estado Nacional, a demonstrar sua essencialidade.

A terra já foi a mais autêntica forma de propriedade, pois somente a agricultura poderia aumentar a riqueza. O Estado deveria ser governado por proprietários de terras, “[...] que eram os únicos de quem se podia dizer que sozinhos possuíam uma pátria: pátria (*patrie*) e patrimônio (*patrimoine*) seriam coisas idênticas” (PIPES, 2001, p. 129), a demonstrar sua relevância.

A função social da propriedade privada, especialmente como um dos princípios informadores do ordenamento econômico, deve atender à dignidade humana, tendo por base as necessidades humanas primordiais. Nesse sentido, a produção é fator indispensável à subsistência que, todavia, deve estar ligada à preservação ambiental (CAMARGO, 2004, 56).

Assim, a função social da propriedade deve se voltar a prover a sobrevivência digna dos seres humanos, de modo que, além dos direitos de usar, fruir e dispor da propriedade agrária, é necessário cumprir o dever social de garantir a existência digna da espécie humana (CAMARGO, 2004, 56). O Art. 186 da Constituição (BRASIL, 1988, n.p.) determina requisitos para seu cumprimento.

Desse modo, a função social da propriedade rural só será atingida mediante seu aproveitamento racional e adequado, inclusive dos recursos naturais disponíveis, da preservação do meio ambiente, da observância das disposições que regulam as relações de trabalho, assim como depende da exploração voltada a favorecer o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

Quanto à propriedade rural, a consolidação das técnicas de produção capitalistas na agricultura brasileira “[...] permitiu a inserção da produção de recursos agropecuários no complexo industrial-exportador”, quase aniquilando, contudo, o campesinato como classe social. Possibilitou-se que a agricultura respondesse às necessidades da industrialização (MAIA, 2012, p. 159).

Ocorre que “[...] uma das consequências da transformação do latifúndio em empresa são as ações predatórias sobre o meio ambiente natural, particularmente o desmatamento e a poluição, que ameaçam as três esferas que mantêm a vida orgânica e humana: a atmosfera, a hidrosfera e a litosfera” (MAIA, 2012, p. 159-160).

É preciso, assim, “[...] superar a visão de que a função social da propriedade visa apenas auferir a produtividade da terra, buscando, tão-somente, a garantia de

condições médias de vida dos produtores familiares e das populações rurais marginalizadas”, de modo que não pode se basear somente na “propriedade supostamente produtiva” (MAIA, 2012, p. 160).

Com o processo de urbanização e o conseqüente êxodo rural em direção às cidades tornou necessária a regulamentação do ambiente urbano e, conseqüentemente, da função social da propriedade imobiliária nesse contexto. Ocorre que esse regramento específico deve ser diverso daquele relacionado à propriedade rural.

A cidade se enraíza nos costumes e hábitos de seus habitantes. Trata-se de uma *manifestação vital* própria da natureza humana, constituída por edificações, arquitetura, ruas, praças e mobiliário urbano, assim como “[...] circunstâncias espirituais de toda ordem, além das condições surgidas do meio físico, clima e paisagem” (MALUF, 2011, p. 68).

Na cidade, as pessoas constroem vínculos de afetividade e identidade, integrando-se ou afastando-se de seus pares (MALUF, 2011, p. 68). A Constituição, no Art. 182, §2º determina as especificidades da função social da propriedade urbana (BRASIL, 1988, n.p.), que deve seguir as especificidades do plano diretor.

Assim, somente com a Constituição de 1988 é que o princípio da função social da propriedade urbana passou a ter uma fórmula conceitual consistente, que é assegurado somente se for cumprida sua função social, de acordo com o que for determinado pela legislação urbanística, especialmente a municipal (FERNANDES, 2008, p.46).

Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade de 2001 passou-se da propriedade individual irrestrita ao *princípio das restrições urbanísticas*, chegando-se ao *princípio da função social da propriedade e da cidade*, modificando completamente a ordem jurídica relacionada ao controle do desenvolvimento urbano (FERNANDES, 2008, p. 60), buscando aproximá-la de sua efetiva função social.

Apesar de se preocupar com o direito de propriedade em sua dimensão individual, a Constituição Federal de 1988 pressupõe um Estado interventivo, no qual a Administração Pública tem um papel indispensável. Para exercer suas funções é que há uma grande quantidade de bens públicos, assim como ampla regularização de sua utilização.

Ocorre que a característica excludente da propriedade privada não se repete na pública, que tem conteúdo *inclusivo*, que impede, em regra, seu uso exclusivo.

Isso porque os bens públicos são, majoritariamente, destinados ao uso comum do povo e ao uso especial. Assim, a finalidade cogente do domínio público não o imuniza da função social da propriedade (ROCHA, 2005, p. 69).

Desse modo, somente os bens dominicais podem ser utilizados exclusivamente pelo ente público, embora não de forma egoística. Além disso, a propriedade privada é amplamente disponível, enquanto a pública se encontra sempre vinculada a uma finalidade pública, de acordo com o art. 17 da Lei 8.666 de 1993 (ROCHA, 2005, p. 69).

A função social informa qualquer relação jurídica de propriedade, pública ou privada, todavia, em distintos graus de eficácia. Os bens dominicais se aproximam dos privados, de maneira que a função social os submete, mesmo que de maneira reduzida, à força aquisitiva da posse contínua e pacífica. Assim, não há interesse público que justifique sua insubmissão à função social (ROCHA, 2005, p. 153).

Assim, o fato de serem “públicos” não os subtrair dos efeitos da posse prolongada (ROCHA, 2005, p. 153), sob pena de se imunizar de sua função social uma propriedade que deve se voltar exclusivamente para sua função pública, representando uma grave contradição conceitual evidentemente incompatível com os ditames constitucionais.

Deste modo, a propriedade pública tem uma função social, já que se dirige ao atendimento dos interesses de todas as pessoas. Assim, a referência à sua função social deveria ser dispensável. Ocorre que a propriedade pública não se voltada ao interesse *social*, mas, sim, ao interesse *público*. O reconhecimento de sua função social deve ser adaptar aos dois interesses (TEPEDINO; SCHREIBER, 2002, p. 110).

Ocorre que a função social é constantemente invocada para legitimar a atuação restritiva sobre a propriedade privada, não para controlar o exercício, pela Administração Pública, de sua propriedade. O controle do exercício da propriedade pública abrange sua não-utilização e sua eventual disposição para o privado (TEPEDINO; SCHREIBER, 2002, p. 112).

O reconhecimento da função social da propriedade pública não equivale a uma duplicação da coibição do desvio de finalidade na utilização de bens públicos, pois o desvio de finalidade resulta da utilização do bem público para fins particulares, enquanto a função social permite controlar o emprego dado pelo Estado

a um bem público, de forma aparentemente legítima (TEPEDINO; SCHREIBER, 2002, p. 113).

O *controle de conformidade* entre *público* e *social* é necessário, pois o Estado deveria ser instrumento a serviço do desenvolvimento da pessoa. Assim, a função social da propriedade pública é ser empregada no atendimento do interesse público e dos interesses sociais previstos no constitucional (TEPEDINO; SCHREIBER, 2002, p. 114), todavia, sem o aspecto individualista da propriedade privada.

Quanto aos bens de uso comum do povo e de uso especial, a função social exige o acréscimo de outros usos, públicos ou privados, caso não prejudiquem a finalidade à qual está afetado; quanto aos dominicais, impõe o dever de garantir a sua utilização voltada às exigências do plano diretor, de acordo com as diretrizes constitucionais relacionadas ao desenvolvimento urbano (DI PIETRO, 2006, p. 4).

Assim, o fato de serem bens de propriedade das pessoas jurídicas de direito público, ao contrário de imunizá-los de sua função social, somente corrobora a necessidade de concretizá-la, especialmente em relação aos bens dominicais, ou seja, os que não se encontram afetados às funções de bem de uso comum ou de uso especial.

Ocorre que a referida função social não pode se concretizar de maneira integral e efetiva sem que sejam oferecidos mecanismos voltados a garantir a segurança jurídica da posse e da propriedade imobiliária, sem os quais restariam impossibilitados os investimentos nos negócios agrícolas. Nesse sentido é que se encontram os serviços registrares imobiliários e as normas a eles relacionadas.

## **CAPÍTULO 2. SEGURANÇA JURÍDICA E DIREITO NOTARIAL E REGISTRAL**

Estudada a função social, percebe-se a impossibilidade de sua concretização plena sem a existência de mecanismos voltados a garantir a segurança jurídica da posse e da propriedade imobiliária. Para tanto é que foram criados os registros imobiliários, os serviços registrais correlatos, assim como as regras e princípios que se voltam a regulá-los.

Nesse sentido, o objetivo do presente capítulo é o estudo dos conceitos basilares e dos princípios aplicáveis ao direito notarial e registral, bem como à atividade jurídica extrajudicial, especialmente no que se relaciona ao ideal de segurança jurídica registral, a partir do sistema matricial único e sequencial determinado pela Lei de Registros Públicos.

### **2.1. A atividade jurídica extrajudicial**

Além do foro judicial, que presta, por meio dos julgadores, a tutela jurisdicional, há situações tuteladas no foro extrajudicial, composto por tabelionatos e serventias registrais, titularizados por profissionais do direito, especialmente em relação a negócios jurídicos em relação aos quais a legislação exige a intervenção notarial ou o registro de certos atos.

Notário, tabelião, oficial de registro e registrador, são terminologias utilizadas pelo legislador para designar os titulares das serventias. Suas atribuições são diferentes e constam da Lei 8935 de 1994: as dos tabeliães de notas constam dos

Arts. 6º e 7º; as dos registradores, do Art. 12. Somente podem praticar os atos relacionados às respectivas atribuições (ARAÚJO, 2012, p. 32).

O serventuário extrajudicial exerce uma profissão jurídica *stricto sensu*, que passa pela análise da adequação de uma infinidade de atos e fatos jurídicos ao ordenamento jurídico vigente, assim como ordenam e asseguram que referidas práticas possam ser provadas e, em especial, chegar ao conhecimento de terceiros interessados.

Nesse sentido, o notariado e os registros públicos preenchem uma necessidade de segurança, consistência, autenticidade e documentação de realidades por meio de função própria e inerente, qual seja, a fé pública. Sua função é marcada por esses princípios e sustentado por outros, como a liberdade, a verdade e a justiça (CHICUTA, 1998, p. 61).

Esses são valores que, ao lado do direito, “[...] imprimem aos atos, fatos e relações jurídicas o selo definitivo da autenticidade e legalidade” (CHICUTA, 1998, p. 61). Demonstra-se, portanto, a relevância da atividade extrajudicial, especialmente em relação à sua função de prevenção de conflitos e de asseguramento de direitos resultantes de atos ou fatos jurídicos.

O Art. 3º da Lei 8935 de 1994 afirma 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 e de registro”. De conformidade com o Art. 1º do Diploma, referidos serviços se destinam a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos. (BRASIL, 1994, n.p.).

Dessa forma, os núcleos dessa atividade jurídica são a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia. Tratam-se de dimensões reciprocamente complementares, contudo, dirigidas a conferir legitimidade aos eventos jurídicos abarcados por suas atribuições. Ocorre que, por serem conceitos fluidos, dependem de estudo específico para seu entendimento.

A primeira função do foro extrajudicial é conferir autenticidade aos atos e fatos jurídicos, ou seja, comprovar sua veracidade em relação ao mundo dos fatos, de maneira que aquilo que conta de uma escritura, ata, assento, registro ou averbação corresponda à realidade negocial, possibilitando, assim, sua eventual oponibilidade a terceiros ou a concretização de outros direitos.

A *autenticidade* não é apenas aquilo que se contrapõe ao falso, pois, se se indica que um documento ou ato é autêntico, essa indicação afirma, ao mesmo

tempo, sua veracidade e sua presunção de regularidade (SALLES, 2007, p. 22). Ocorre que, no direito brasileiro, essa presunção de veracidade somente pode ser conferida, em relação a certos atos e fatos, por um órgão oficial.

Assim, para o direito notarial e registral, a autenticidade é a qualidade daquilo que é confirmado por ato de autoridade. Nesse sentido, o registro cria uma presunção *juris tantum*, exclusivamente formal, pois não atinge o conteúdo material do documento, salvo se tiver sido atestado pelo próprio notário ou registrador (PADOIN, 2011, p. 17).

No momento no qual o notário ou o registrador recebe sua delegação para o exercício da função extrajudicial, seus atos passam a ser legítimos, de maneira que a autenticação notarial e registral cria a presunção de que aquilo que consta de um instrumento por ele lavrado guarda plena conformidade com o ordenamento jurídico vigente.

Os serventuários extrajudiciais são profissionais do direito *stricto sensu*, de maneira que sua atividade se dirige a promover segurança em sentido *jurídico* aos atos e fatos submetidos às suas atribuições. Ocorre que o dimensionamento e os objetivos dessa atribuição específica são diferentes entre as funções dos tabelionatos e dos registros.

Tanto os tabelionatos quanto os registros destinam-se à segurança, todavia, de maneiras diferentes. O notariado se volta a realizar segurança *dinâmica*, expressando um *dictum* para conformar e pré-constituir prova, aconselhando as partes, “[...] cujo *actum* busca exprimir como representação de uma verdade e para a prevenção de litígios” (DIP, 1998, p. 95).

O registrador se dirige à obtenção de a segurança *estática*, pois “[...] não exercita a função prudencial de acautelar o *actum*, mas apenas a de publicar o *dictum*, o que torna despicienda a liberdade de sua escolha pelas partes: o Registrador não configura a determinação negocial” (DIP, 1998, p. 95). São, portanto, atribuições diversas, todavia, complementares, ambas voltadas à estabilização jurídica.

A segurança consiste em proteção, estabilidade e garantia dos atos praticados no exercício da atividade notarial e registral. Assim, não apenas a parte interessada constitui e formaliza seu direito, mas, também, consegue analisar a regularidade do ato. Trata-se da materialização da necessidade de prevenção de

danos e salvaguarda dos interesses das partes e de terceiros (PADOIN, 2011, p. 17).

Desse modo, a atividade do foro extrajudicial é capaz de estabilizar os conflitos ou mesmo de resolvê-los antes que necessitem alcançar o Poder Judiciário. Aliás, mesmo que a tutela jurisdicional seja efetivamente necessária para resolver forçosamente eventual demanda remanescente, a passagem do ato ou fato jurídico pelo sistema notarial ou registral facilitará imensamente a decisão.

Além da autenticidade e da segurança jurídica, há certos fatos e negócios jurídicos que demandam sua passagem pelos ofícios de notas ou de registro para que sejam devidamente declarados ou sejam considerados válidos. Existem algumas situações, todavia, nas quais essa passagem pelo serviço extrajudicial é indispensável para que somente produzam os efeitos para os quais foram firmados.

A eficácia consiste na capacidade de um ato produzir efeitos jurídicos a partir da segurança dos assentos e da autenticidade dos negócios e declarações por eles transpostos. Por exemplo, a alienação de imóvel e o pacto antenupcial necessitam de um ato registral para produzirem efeitos jurídicos (PADOIN, 2011, p. 17), mesmo que sejam perfeitamente válidos.

Ocorre que, apesar de todas as modalidades de serviços extrajudiciais serem indispensáveis para a autenticidade a segurança e a eficácia de diversos atos e fatos jurídicos, os registros de imóveis têm uma importância específica, qual seja, a salvaguarda da propriedade imobiliária. Trata-se da mais complexa parcela do direito registral, compreendendo diversos institutos e princípios.

## **2.2. O registro de imóveis**

O objetivo do presente tópico é estudar o direito registral, especificamente, o registro de imóveis, a partir de sua sistematização legal na Constituição de 1988, no Código Civil de 2002 e na Lei de Registros Públicos de 1973, assim como sua relação com a proteção do direito de propriedade e do asseguramento da concretização de sua função social.

A propriedade privada é um direito fundamental, assim como um princípio essencial à ordem econômica Constitucional brasileira. Em decorrência disso, vários diplomas legais se voltam à sua defesa, a partir do próprio Código Civil. Há,

contundo, uma infinidade de disposições especificamente dirigidas à propriedade imobiliária. A esse conjunto, dá-se o nome de *direito imobiliário*.

Trata-se do ramo do Direito que visa regular a posse e a propriedade imóveis e as relações jurídicas decorrentes, de modo que qualquer interesse jurídico relacionado à coisa imóvel será objeto do Direito Imobiliário. Trata-se, todavia, de um conjunto normativo atinente a organização e funcionamento da atividade registral e notarial (ARAÚJO, 2012, p. 18).

É um amalgama entre Direito Público e Privado, dependendo da ramificação da qual provenha, demonstrando sua natureza jurídica híbrida (ARAÚJO, 2012, p. 20), incorporando, dentre suas ramificações, o direito civil, o processo civil, o direito administrativo, o direito tributário, mas, especialmente, o chamado *sistema registral imobiliário*.

O serviço de registro de imóveis é uma das várias espécies de atividade extrajudicial dirigidas a conferir autenticidade, segurança e eficácia aos atos e fatos jurídicos, todavia, de maneira especificamente dirigida ao mercado imobiliário. Representa, assim, um sistema de proteção aos negócios relacionados aos bens desse tipo.

Trata-se de instituição a cargo de um *oficial público por delegação*, cuja atribuição é publicizar fatos jurídicos quanto a bens imóveis, para conferir-lhes efeitos constitutivos ou declaratórios, relacionados ao direito real de propriedade, que sobre ele recaem ou obrigacionais, bem como atos ou fatos, dando-lhes autenticidade, segurança e eficácia jurídica (RICHTER, 2005, p. 171).

O sistema de registro imobiliário inclui uma grande série de atos registrais, que compreende a abertura da matrícula do imóvel, registros e averbações relacionadas, assim como o arquivamento de atos e documentos, caso assim demande a legislação específica. Além disso, a maior parte dos negócios jurídicos imobiliários demanda um ato registral para a obtenção de eficácia.

O registro imobiliário tem efeitos: *constitutivo*, se for uma formalidade essencial, indispensável à aquisição do direito, como a aquisição da propriedade imóvel entre vivos pelo; *comprobatórios*, pois o registro prova existência e veracidade do ato; *publicitário*, pois o ato se torna acessível a todos; *declarativo*, por exemplo, no caso da aquisição *causa mortis* (CENEVIVA, 2010, p. 353).

A passagem necessária de certos negócios imobiliários pelo sistema registral, além de conferir segurança às partes e a eventuais interessados, evita que essas

relações alcancem o Poder Judiciário e representem gastos desnecessários, na busca dos efeitos que lhes serão dados por intermédio do próprio sistema registral imobiliário.

Trata-se, assim, de um sistema organizado que decorre da necessidade de atribuir confiança ao tráfego imobiliário para acelerar o tempo de realização dos negócios e reduzir os custos, protegendo titulares dos direitos reais inscritos, após análise dos títulos quanto aos seus aspectos legais, para produzir informação registral depurada (SARMENTO FILHO, 2013, p. 24-42).

Dessa forma, o sistema registral imobiliário garante autenticidade, segurança e eficácia aos negócios e fatos que envolvem os negócios jurídicos relacionados a bens imóveis, por intermédio de uma infinidade de atos de registro e averbação, sob a supervisão de um profissional do direito dotado de atribuições específicas para aferir sua adequação ao ordenamento jurídico.

### **2.3. O sistema matricial**

No presente tópico será tratado o denominado sistema matricial, surgido com a Lei de Registros Públicos de 1973, em substituição ao sistema de inscrição e transcrição anterior ao referido diploma, quanto à sua sistemática, destacando-se as vantagens da sistemática atual em relação à legislação revogada, especialmente quanto à segurança jurídica registral.

Antes do atual sistema registral imobiliário, trazido pela Lei 6015 de 1973, denominado *matricial*, pois baseado na *matrícula* do imóvel, de natureza jurídico-cadastral, que substituiu o antigo sistema de *transcrição*, em prol da segurança jurídica das partes e dos terceiros interessados, tendo em vista a facilitação da visualização do histórico negocial do imóvel matriculado.

A transcrição refletia o exato conteúdo do pacto contratual relacionado ao trespasse imobiliário, repetindo tudo o que se encontrava consignado na escritura ou instrumento particular (SALLES, 2007, p. 22), representando sérias dificuldades em relação ao conhecimento da cadeia filiatória dos imóveis registrados sob a égide desse sistema.

A Lei de Registros Públicos alterou a lógica do sistema registral imobiliário, adotando a matrícula, privilegiando, assim, o fôlio real em detrimento pessoal,

passando a ser o núcleo do Registro de Imóveis, pois a partir dela é que ocorre a constituição, desconstituição e declaração dos direitos (RICHTER, 2004, p. 181), tornando-se, assim, o núcleo do sistema registral imobiliário brasileiro.

Assim, a instituição do sistema de matrícula significou mudança radical na sistemática registral brasileira, pois substituiu a publicidade *personal* ou *eclética* pela publicidade *real* ou de *fólio real* (MELO FILHO, 2012, p. 73), retirando o foco dos alienantes e adquirentes dos bens e colocando-o no próprio imóvel, facilitando a verificação de sua cadeia filiatória.

A mudança para o sistema de matrícula volta o foco do registro para os imóveis, não para as pessoas a eles relacionadas, criando-se nova base para caracterizar os bens e, a partir dela, acrescentar elementos negociais. Antes, a estrutura se baseava na *transcrição*, que partia do indicador pessoal, sendo que os negócios eram o principal objeto do registro público (CENEVIVA, 2010, p. 809).

Os títulos não são transpostos em sua inteireza, deles se extraíndo dados fundamentais, que indiquem os direitos envolvidos, os imóveis aos quais se relacionam e as pessoas interessadas. Assim, a opção nacional, em regra, é o sistema de *inscrição*, “[...] que consiste em retirar dos documentos apresentados os elementos que a lei impõe para o registro” (CENEVIVA, 2010, p. 818).

Em alguns pontos, todavia, utiliza o sistema de transcrição, como nos loteamentos e incorporações em condomínio edilício, que demandam o depósito do inteiro teor dos documentos. Além disso, permite-se a transcrição integral a requerimento do interessado. No Registro Torrens, transitado em julgado o deferimento, toda a documentação fica arquivada (CENEVIVA, 2010, p. 819).

Introduzida a matrícula, apesar de o imóvel ter se tornado o objeto básico do registro, a passagem não foi completa. Assim, o indicador pessoal ainda é a mais importante fonte de referência para as buscas, demonstrando que, ao menos por enquanto, o puro registro real é inviável no Brasil (CENEVIVA, 2010, p. 855), especialmente quanto à facilidade de consulta.

Até porque as pesquisas podem ser feitas tanto por intermédio da numeração matricial e de seus respectivos registros, quanto pelos nomes das partes do negócio imobiliário, demonstrando-se, portanto, a necessidade de se manter um indicador pessoal, apesar da centralidade dos atos registrais concernentes a um imóvel específico.

De início, é conveniente esclarecer que o ato de matricular um imóvel em uma serventia extrajudicial não representa somente sua inclusão em um cadastro ou, atualmente, em um banco de dados. A matrícula tem uma dimensão jurídica inegável, tratando-se de uma atuação diretamente relacionada ao direito registral, praticada por um profissional dotado de fé pública.

Caso se negue o caráter dominial e jurídico da matrícula, surgindo o ato de inscrição subsequente, este deixaria de ter objeto. Assim, o ato transmissivo ou onerativo seria nulo por carência de objeto, pois sua existência depende da conjunção físico-dominial de caracteres, pois sua validade depende da integração de todos os elementos de todo ato jurídico (CARVALHO, 1997, p. 35).

Naquele sistema, o ato se apresentava em folha coletiva, destinada a vários imóveis, com seus dados destacados em colunas. Neste, todavia, exibe-se em folha individual (CARVALHO, 1997, p. 354). Essa caracterização representava imensas dificuldades, tendo em vista que as operações relacionadas a um só imóvel poderiam constar de diversos livros.

A matrícula, todavia, não cria ou retira direitos. Serve apenas para fazer prova da propriedade imobiliária, constituindo um assento cadastral do imóvel. Pode se originar de um ato registral anterior, sendo é obrigatório indicar em seu texto a origem daquele imóvel, a exemplo do que ocorre com registro anterior ao sistema matricial (PADOIN, 2011, p. 96).

A partir da matrícula imobiliária é que todos os atos de registrais ou de averbação relacionados a determinado imóvel adentrarão sua esfera jurídico-cadastral, vinculando tais relações jurídicas ao referido bem. Dela constará todo o histórico do imóvel, possibilitando a consulta a toda a sua cadeia filiatória, protegendo, assim, alienantes e adquirentes.

Assim, a matrícula do registro do imóvel é o cerne do sistema registral, pois agrega todos os elementos imprescindíveis para aferir a situação do imóvel. Assim, nela devem constar todos os atos e fatos jurídicos constitutivos, extintivos ou modificativos de direito real ou do próprio bem imóvel, de maneira a possibilitar a publicidade (REZENDE, 2016, p. 127).

É, assim, um registro jurídico, não mero ato cadastral, pois sua consequência imediata é fixar o atributo de *dominialidade*, enunciando a situação jurídica do imóvel, distinguindo-se, porém, do fôlio real, que é, por sua vez, o suporte da

inscrição. Assim, por si, cria, modifica ou extingue direitos (RICHTER, 2004, p. 191), tornando a propriedade aferível.

O domínio é “[...] seu suporte e serve de base para o lançamentos de atos e fatos que dizem respeito, tanto ao bem imóvel, como aos direitos inscritos e os sujeitos titulares ou não de direitos que nela figuram, estabelecendo uma nítida distinção entre a inscrição e o fôlio real que é o suporte da inscrição”. Seu objeto e a relação dominial entre o sujeito e o imóvel (RICHTER, 2004, p. 191).

Eventuais defeitos na matrícula podem ser sanados por intermédio de retificação. Se for nula, deverá ser cancelada. A aferição da deficiência ou da nulidade deve ser administrativamente pertinente, pois é um ato jurídico imputado ao Estado, sendo que o Serviço Registral detém apenas a competência para executá-lo (RICHTER, 2004, p. 191).

Dessa forma, é impossível negar a natureza jurídica da matrícula. Ocorre que, ao mesmo tempo, representa um cadastro do imóvel e de todos os negócios posteriores a ele relacionados. No mesmo sentido, o instituto tem natureza de ato administrativo, de competência do Estado, todavia, delegada ao oficial do registro imobiliário.

A superveniência do sistema matricial dirige-se, especialmente, a aumentar a segurança jurídica dos registros imobiliários, tendo em vista que o sistema de inscrição e de transcrição fazia com que a cadeia filiatória de um determinado imóvel se dispersasse através de uma infinidade de livros diferentes, dificultando imensamente as buscas.

A função básica do registro de imóveis é ser um “[...] repositório fiel da propriedade de imóvel e dos negócios jurídicos a ele referentes”. A existência de matrícula é imperiosa no momento da realização do primeiro ato relativo ao imóvel após a Lei 6.015 de 1973 (PADOIN, 2011, p. 87-90), mesmo que este já estivesse cadastrado por intermédio do sistema de transcrição.

A adoção de um sistema matricial se volta à formação de um cadastro, mas, por meio de simples representações autônomas dos imóveis, não é possível organizar esse banco de dados, simplesmente aglutinando-se levantamentos individuais: “[...] dessa justaposição derivarão hiatos e sobreposições geodésicas, alguns destes até mesmo propositadamente perseguidos” (DIP, 1986, p. 53).

A instituição do fôlio real representa o futuro da organização do cadastro imobiliário, especialmente em decorrência da unitariedade (DIP, 1986, p. 53). Ocorre

que o sistema de transcrição claramente produzia, verdadeiros “furos” na cadeia filiatória, possibilitando que uma operação de compra e venda simplesmente desaparecesse.

Gerava, contudo, inúmeras dificuldades, especialmente quanto à apresentação da situação imobiliária, pois os registros acusavam um novo ato a cada transferência, alienação ou qualquer novo negócio. O levantamento filiatório era confuso, complexo e, portanto, inseguro, dificultando as correções necessárias ou anotações, que eram feitas por meio de averbações à margem das transcrições (SALLES, 2007, p. 13).

Tal situação ainda gera problemas, pois o antigo sistema não foi inteiramente banido, pois as transcrições não foram automaticamente substituídas por matrículas. Com a adoção da matrícula, o estudo imobiliário foi facilitado, pois cada imóvel passou a ter uma ficha de matrícula única, que apresenta todas as mutações e as alterações incidentes ou influentes sobre o imóvel (SALLES, 2007, p. 13).

Surgiu, assim, um rigor cronológico que, conjugado com a unitariedade, “[...] confere a necessária segurança ao sistema” (SALLES, 2007, p. 13-22), pois a base matricial impede que a cadeia filiatória do imóvel, composta pelos atos de registro e averbação posteriores, seja separada da matrícula, facilitando a pesquisa em relação à aquisição e alienação dos bens.

#### **2.4. Princípios registrais imobiliários**

O direito imobiliário, especialmente no que tange à questão registral, tem algumas normas especificamente estabelecidas para a fiel e efetiva concretização do sistema matricial. Referidas normas são denominadas pela doutrina de “princípios”, independentemente de sua estrutura normativa e, especialmente, de sua abstração ou concretude.

Esses “princípios”, regentes da atividade registral, podem ser identificados da Lei de Registros Públicos, sendo que a obediência a eles é determinante para a eficácia do registro (ARAÚJO, 2012, p. 63). Ocorre que a maior parte dessas normas aparenta ter natureza jurídica de *regra*, pois estabelecem comandos específicos em relação ao procedimento de registro.

O domínio dos princípios do registro de imóveis permite ao legislador criar novos institutos e, ao intérprete, compreender a estrutura do sistema, o sentido e aplicação das normas legais e a colaboração da ciência jurídica para o constante aprimoramento do Direito Registral Imobiliário, para sua adaptação às circunstâncias ocorrentes (MELO FILHO, 2012, 65).

Há autores que arrolam doze (12) diferentes princípios registrais imobiliários, embora a maioria liste entre dois (2) e sete (7), condensando dois ou mais em um só conceito. Essa diversidade resulta não apenas de sua cientificidade, mas das diferenças de entendimento entre seus intérpretes (MELO FILHO, 2012, 71). No presente trabalho, contudo, serão enunciadas catorze (14) das referidas normas.

Não são, todavia, “princípios gerais de direito”, mas, sim, instrumentos normativos que “[...] orientam o operador do direito e indicam o caminho para a aplicação, interpretação e desenvolvimento harmônico e unitário do microsistema de direito registral, seja no que concerne ao registro de imóveis ou de outras espécies de registros públicos” (LOUREIRO, 2019, p. 447).

Os princípios registrais são critérios básicos que fundamentam o sistema de registro de imóveis. Não são meros parâmetros orientadores, despidos de juridicidade, já que possibilitam a interpretação, integração e sistematização do direito registral, permitindo sua compreensão e aplicação lógica, tendo três funções principais: informadora ou integradora; científica; e aplicativa (LOUREIRO, 2019, p. 447).

Desse modo, traduzem diretrizes que balizam o microsistema jurídico, “[...] por meio da condensação de preceitos esparsos, os princípios permitem a construção racional da ordem legal, facilitando o trabalho dos doutrinadores e juristas na compreensão e aperfeiçoamento do sistema”. Além disso, facilitam a interpretação das normas jurídicas (LOUREIRO, 2019, p. 448).

Propiciam, desse modo, direções científicas que permitem a correta solução de conflitos (LOUREIRO, 2019, p. 448) tendo em vista que determinam a ocasião e o procedimento para os atos registrais a partir de sua base matricial, assim como os efeitos que se espera que deles advenham, especialmente a autenticidade, a segurança e a eficácia.

Um dos objetivos centrais do direito registral é justamente conferir publicidade aos atos praticados sob as atribuições do oficial de registros, tornando-os cognoscíveis a terceiros, em decorrência da presunção legal de que, a partir do

registro, referidos atos obteriam oponibilidade *erga omnes*. Não se trata, contudo, de um sistema ideal de publicidade.

Seria necessário adotar uma *dupla publicidade*, evitando a ficção de que todos teriam conhecimento das publicações oficiais, situação que pode se tornar um instrumento de injustiça, pois, apesar de o Registro de Imóveis ser um mecanismo confiável, deveria ser completo, ágil e universal, de modo que o princípio satisfaz essa necessidade (PAIVA, 2004, p. 182).

Desse modo, o registro imobiliário produz uma presunção de conhecimento amplo e irrestrito, todavia, tendo em vista que é impossível informar, efetivamente, a todos os potenciais interessados no negócio jurídico registrado ou averbado, de maneira que a efetivação desse ato cria uma publicidade cuja amplitude é meramente artificial, verdadeira ficção jurídica.

Assim, o Princípio da Publicidade, que se aplica a todos os serviços extrajudiciais, considera que o registro torna público o conhecimento dos atos e fatos registrados, possibilitando a identificação, aos interessados, do lugar onde encontrar as informações sobre o estado da propriedade imóvel e pedir as certidões imotivadamente (MELO FILHO, 2012, p. 73).

Desse modo, apesar de não ser capaz de, efetivamente, fazer chegar o ato registral ao conhecimento de todos e quaisquer potenciais interessados no respectivo negócio, a publicidade do sistema registral brasileiro permite a qualquer pessoa a obtenção de certidões relacionadas a um bem imóvel, sem necessidade de demonstrar efetivo interesse, salvo as exceções legais.

Trata-se, assim, de um *sistema de publicidade plena*, em decorrência da possibilidade de acesso ilimitado de qualquer pessoa às certidões. Informações verbais, todavia, são exigíveis apenas pelas pessoas em cujo nome o registro é efetuado ou que possam afirmar direto interesse nele (CENEVIVA, 2010, p. 855), em relação a todos os atos de registro ou de averbação.

A publicidade tem três elementos: o que se quer fazer conhecer; os destinatários de uma informação; e o meio que deve ser utilizado para que o conhecimento chegue aos destinatários, de modo que os fatos constituem objeto da publicidade *lato sensu*, enquanto os destinatários são as pessoas físicas e jurídicas e os meios são as atividades voltadas a esse fim (LOUREIRO, 2019, p. 21-22).

O procedimento registral imobiliário preenche os referidos elementos, no seguinte sentido: o objeto equivale ao negócio jurídico praticado; seus destinatários

são as partes do negócio jurídico imobiliário, bem como todos os potenciais interessados em seus efeitos; e os meios são os respectivos atos de registro ou de averbação.

No momento em que o oficial de uma serventia extrajudicial recebe a delegação de serviço registral, com esta vem a presunção de que seus atos são legítimos, legais e verdadeiros. Nesses termos, o serventuário é capaz de *dar fé* acerca dos atos que coloca em prática, assim como certificar a existência de registros em determinado sentido.

Desse modo, o *princípio da fé pública* equivale à presunção de veracidade daquilo que é praticado pelo agente público (PADOIN, 2011, p. 92) em sentido amplo, pois, no caso específico do serviço registral, do agente delegado, tendo em vista que se trata não de um servidor, mas, sim, de um particular em colaboração, imbuído de função pública após aprovação em concurso de provas e títulos.

Há autores que o nomeiam *princípio de exatidão registral*. Em decorrência do princípio da publicidade, as pessoas têm obrigação de conhecer o estado jurídico do imóvel, justificando-se, assim, pela necessidade de se fazer a coletividade conhecer da existência dos direitos reais sobre imóveis e, conseqüentemente, respeitá-los (MELO FILHO, 2012, p. 73).

O Princípio da *Fé Pública* registral compreende todas as soluções jurídicas registradas, abrangendo, *positivamente*, os direitos reais registrados, e, *negativamente*, a inexistência de direitos reais e proibições não registrados, pois, no direito brasileiro, apenas o título não prova o domínio, pois a propriedade é adquirida por meio do registro (MELO FILHO, 2012, p. 75).

O registro, porém, não prova suficientemente o domínio, pois não é ato originário, mas, sim, derivado do título. Assim, a prova do domínio se faz por meio de *título registrado*, que faz presumir, relativamente, o domínio (MELO FILHO, 2012, p. 75), assegurando, portanto, o negócio translativo prévio e aqueles que podem, eventualmente, segui-lo.

Assim, o *princípio da fé pública registral* determina a presunção da existência do direito registrado e a inexistência do direito cancelado, ambas prevalecendo absolutamente em relação ao terceiro de boa-fé (LOUREIRO, 2019, p. 490), isso porque se dirigem a protegê-lo quanto à sua aquisição, mesmo no caso de inexatidão ou de nulidade do registro.

Nem sempre os fatos e atos jurídicos incidentes sobre um imóvel guardam relação com a vontade de seu proprietário. É possível, também, que fraudes sejam praticadas em relação a determinado bem, inclusive, pelo titular do seu domínio. Cite-se o exemplo corrente e relativamente comum da propriedade rural vendida várias vezes por intermédio de uma mesma escritura pública.

Por isso, o *princípio da prioridade* determina que o registrador não se pode negar a receber e processar um título apresentado para registro, estabelecendo uma ordem cronológica a ser lançada no Livro Diário. Se os títulos apresentados consecutivamente forem “contraditórios” ou “opostos”, apenas um pode prevalecer (SALLES, 2007, p. 22).

A ordem de apresentação passa a ter relevo jurídico, especialmente quanto à sua eficácia, observando-se, nesse caso, a eficácia excludente do princípio, pois permanecerá aquele que foi apresentado em primeiro lugar. Ocorre que, para Loureiro deve ser realizada “[...] uma investigação para aquilatar qual dos títulos vale, pois o que determina esta eficácia é a lisura da vontade” (SALLES, 2007, p. 22).

Apesar de relevante, o princípio é constantemente subjugado em decorrência dos entraves criados na qualificação das condições judiciais (SALLES, 2007, p. 22) que, inclusive, podem chegar após a apresentação e processamento de determinados títulos, distorcendo, portanto, a ordem cronológica de apresentação, comprometendo a segurança jurídica.

Também chamado de *princípio da preferência*, decorre da realização da *prenotação*, que é a anotação feita no livro de protocolo, demonstrando a ordem de apresentação do título. Assim, o que atribui prioridade a um título é a ordem de sua entrada na serventia: o primeiro a apresentar, terá preferência no registro de imóveis (ARAÚJO, 2012, p. 63).

A partir da prenotação, o registrador está isento da análise intrínseca do título, pois a lei fixou critério objetivo para a preferência. Referido ato até mesmo determina o início da eficácia do título a partir dele (ARAÚJO, 2012, p. 63), determinando, portanto, efeitos jurídicos retroativos a partir da simples apresentação do documento para registro ou averbação.

O princípio tem origem romana, traduzida pelo aforismo *prior tempore, potior jure*, determinando a possibilidade de dois ou mais títulos contraditórios, de impossível coexistência ou de diferentes graus, a exemplo da acumulação de

hipotecas. Por isso, é necessária a aplicação de um critério voltado a determinar a compatibilidade ou sua impossibilidade e a prevalência de um sobre o outro (MELO FILHO, 2012, p. 78).

Assim, tratando-se de direitos de mesmo conteúdo, será protegido o primeiro a ser apresentado, mesmo que tenha sido constituído depois. A ordem é assegurada pela entrega de recibo (MELO FILHO, 2012, p. 78), não pelo momento de efetivação do fato ou do negócio jurídico representado pelo documento a ser registrado ou averbado.

Para que o sistema matricial funcione, especialmente de forma a conferir o máximo de segurança jurídica aos negócios imobiliários, é indispensável que tanto o objeto dos fatos e atos jurídicos seja especificamente delimitado quanto as pessoas envolvidas na relação sejam suficientemente identificadas, evitando-se, ao máximo, as discrepâncias entre cada unidade.

O *princípio da especialidade* abrange duas dimensões: objetiva, que afirma que toda a inscrição deve recair sobre um objeto individuado. A especialidade subjetiva, determina a identificação e qualificação dos sujeitos da relação jurídica, de maneira a caracterizar o indivíduo como “[...] pessoa única e apartada das demais” (SALLES, 2007, p. 22).

Também é possível dividir a “disponibilidade” em: *quantitativa*, relacionada à segurança quanto à extensão métrica do imóvel; e *qualitativa*, concernente à segurança acerca de sua localização geodésica (SALLES, 2007, p. 22), determinando, assim, um grau máximo de exatidão acerca da especificação do imóvel matriculado.

Não se refere, contudo, à especialização das hipotecas legais (Art. 828 do Código Civil, mas, sim, dirige-se, assim, a resguardar o Registro Imobiliário de equívocos que possam confundir as propriedades e embaraçar a consulta rápida aos títulos, impossibilitando a confusão do imóvel em relação ao outro. (MELO FILHO, 2012, p. 81), aumentando, portanto, a segurança jurídica do sistema matricial.

Sendo o princípio da especialidade, o imóvel e os contratantes devem estar perfeitamente identificados e particularizados, de forma a tornar o imóvel inconfundível. No registro imobiliário exige-se a *especialidade objetiva*, relacionada à caracterização do imóvel, e a *especialidade subjetiva*, quanto à qualificação das partes (ARAÚJO, 2012, p. 63).

A caracterização do imóvel evita conflitos oriundos da imprecisão que caracterizava a descrição imobiliária em outros tempos (ARAÚJO, 2012, p. 63), especialmente em relação ao sistema de transcrição, pois qualquer modificação relacionada ao imóvel deve ser especificada quanto ao próprio bem e às pessoas interessadas.

Assim como qualquer ramo jurídico, o direito registral imobiliário deve, indispensavelmente, seguir preceitos lógicos. Um dos mais relevantes dentre eles é o de que *ex nihilo, nihil fit*, ou seja, “do nada, nada surge”. Desse modo, aquele que não é proprietário de certo imóvel, não pode aliená-lo ou dele dispor de qualquer forma que pressuponha a propriedade.

Dessa forma, esse preceito lógico, transferido ao direito imobiliário, determina, a partir dos romanos, que *nemo dat quod non habet*, ou seja, “ninguém pode transferir mais direito do que tem”. Surge, assim, a necessidade de verificação da disponibilidade do imóvel (MELO FILHO, 2012, p. 81), pelo efetivo exercício do direito de propriedade, bem como pelo fato de se encontrar desembaraçado.

A exigência de que ninguém pode transferir mais direitos do que os constituídos no registro deve ser observada quanto ao imóvel e aos contratantes (ARAÚJO, 2012, p. 63), de maneira que somente pode ser alienante aquele que, anteriormente, foi adquirente, constando, portanto, como proprietário, de acordo com os registros agrilhoados à matrícula.

Além dito, referido princípio determina que alguns direitos reais imobiliários, apesar de não se constituírem por intermédio do registro, dele dependem para que adquiram eficácia (PADOIN, 2011, p. 94), assim como ocorre em relação ao pacto antenupcial e das garantias reais sobre bens imóveis (hipoteca e anticrese), por exemplo.

A segurança jurídica esperada do registro de imóveis, especialmente a partir da superveniência do sistema matricial, relaciona-se, em grande parte, ao fato de que os atos registrais posteriores precisam demonstrar, como máximo possível de exatidão, a cadeia filiatória do imóvel, ou seja, deve assegurar a demonstração, sem “furos”, de seu histórico de alienação e aquisição.

Também denominado *princípio da perfeita concatenação*, estabelece a necessidade de fixar um rigoroso liame em relação à cadeia filiatória verificada “[...] entre o titular do domínio indicado no fôlio e aquele que realiza a alienação ou

efetiva a oneração”, estruturando os elos de alienação e transferência imobiliária e vinculando os gravames e ônus lançados sobre o imóvel (SALLES, 2007, p. 22).

Assim, da matrícula de todo imóvel devem constar tanto os negócios jurídicos translativos de sua propriedade, como todas as onerações, gravames e constrações sobre ele incidentes, sejam eles pactuados ou até mesmo judiciais, incluindo hipotecas, penhoras, pactos antenupciais, cláusulas impeditivas de alienação, dentre vários outros.

A continuidade se relaciona, primeiramente, ao imóvel, em relação ao transporte para os registros, persistindo inalterada a matrícula ou, caso seja anterior a 1.º de janeiro de 1976, da transcrição ou inscrição anterior, permanecendo sua caracterização e definição perimetral, independentemente dos confrontantes (CENEVIVA, 2010, p. 1001).

Além disso, guarda relação com a *linha pessoal* em relação a qualquer alteração do direito real registrado quanto aos interessados (CENEVIVA, 2010, p. 1001), permitindo não apenas aferir o histórico de alienação e aquisição do imóvel e quais ônus ou gravames incidiam sobre ele, como determinar seu proprietário em certo período de tempo.

Assim, nenhum registro pode ser feito sem a prévia menção ao título anterior, fazendo com que cada assento registral se apoie no anterior, formando um “encadeamento histórico ininterrupto das titularidades jurídicas de cada imóvel, numa concatenação causal sucessiva na transmissão dos direitos imobiliários” (MELO FILHO, 2012, p. 81).

É denominado, no Direito Espanhol, de *tracto sucesivo* ou *previa inscripción*. Trata-se de uma consequência natural do princípio da publicidade e da presunção de exatidão, pois a história do imóvel deve ser constituída por uma cadeia contínua. Assim, o adquirente, em um registro, terá de ser o transmitente, no seguinte (MELO FILHO, 2012, p. 90), conservando a cadeia filiatória do bem em relação à matrícula.

Representa a viga do sistema registral brasileiro, pois garante a segurança aos registros imobiliários, comparando-se o encadeamento registral a uma história, com personagens, lugar e tempos certos, não incidindo, todavia, no usucapião e, para alguns, na desapropriação (ARAÚJO, 2012, p. 63), tendo em vista tratem-se de forma de aquisição originária da propriedade.

Os parcelamentos, incorporações e a alienação fiduciária também se submetem ao princípio da continuidade, devendo o registrador, primeiramente,

examinar o registro original ao empreendimento, do qual decorrem todos os demais, tratando-se, assim, de aplicação especial do referido princípio, que consistente na inserção obrigatória de assentamento prévio (CENEVIVA, 2010, p. 865).

Demonstra-se, dessa forma, um mecanismo essencial para a manutenção da segurança registral, garantindo que o sistema matricial supere o procedimento de escrituração, especialmente em relação à facilidade da aferição da cadeia filiatória em sentido objetivo, quanto aos negócios jurídicos incidentes sobre o bem, assim como no concernente aos sujeitos que os praticaram.

A atividade extrajudicial, em relação aos atos praticados pelos serventuários e seus substitutos, tem natureza administrativa, de maneira que devem seguir, da forma mais estrita possível, a legislação aplicável, compreendendo desde a Constituição, passando pelo Código Civil e pela Lei de Registros Públicos, além dos Provimentos e Resoluções do Conselho Nacional de Justiça e os Códigos estaduais relacionados.

Referido princípio, contudo, não se refere à legalidade constitucional, pois, no contexto registral, tem um sentido próprio e pertinente. Sua aplicação prática oferece algumas dificuldades, “[...] pois, por mais que o contexto registral se mostre atento às mutações e alterações do mundo jurídico, nem sempre consegue acompanhar as inovações, o que gera dúvidas e incertezas de difícil solução” (SALLES, 2007, p. 22).

Com a superveniência do Conselho Nacional de Justiça a prover regulamentos infralegais quanto à atividade extrajudicial, assim como a regulamentação feita pelos Códigos estaduais, a adaptação às vicissitudes da economia e da vida negocial tornou-se mais célere, tendo em vista não depender, em relação a certas especificidades do sistema registral, da lei em sentido estrito.

Além disso, esse princípio impede o ingresso de títulos inválidos ou imperfeitos, contribuindo, assim, “[...] para a concordância do mundo real com o mundo registral”. É necessário verificar a legalidade e a validade do título, efetivando-se o registro se estiver conforme à lei (MELO FILHO, 2012, p. 90), tornando necessário o exame prévio de legalidade do título.

Determina, portanto, que todos os atos de registro devem estar indicados na Legislação. Mais do que isso, informa que o registro encontra *tipificação fechada*. Isso porque os atos registráveis constam de um rol *exaustivo*, determinado,

especificamente, pela lista de procedimento constante do Art. 167, I, da Lei 6.015 de 1973 (ARAÚJO, 2012, p. 63).

As averbações, por sua vez, se encontram em um rol meramente *exemplificativo*, podendo, assim, ocorrer fora das hipóteses legais se não prejudicarem terceiro ou alterarem o imóvel (ARAÚJO, 2012, p. 63), até mesmo porque, em regra, os atos e fatos averbados não representam criação, modificação ou extinção de direito.

Desse modo, o princípio da legalidade informa, em suma, que “[...] o legislador não deixou a critério da parte decidir quais direitos gostaria de levar a registro (SERRA; SERRA; 2020, p. 140). Ao contrário, estabeleceu uma listagem de atos registráveis, permitindo, no entanto, certa discricionariedade no que concerne às possibilidades de averbação.

A base matricial visa prover segurança jurídica em um grau maior do que seria esperado do sistema de inscrição, justamente por não forçar a difusão das informações acerca de determinado imóvel por vários livros, mantendo-as sequenciadas e agrilhoadas à matrícula. Por isso é que cada imóvel só pode ter uma matrícula.

Desse modo, a *unitariedade* demanda que a matriz abranja todo o imóvel e a cada imóvel corresponda uma só matrícula, até mesmo na fusão e na unificação, demonstrando-se, assim, a rigidez desse princípio (DIP, 1986, p. 53), sem o qual o sistema matricial restaria completamente inutilizado, pois não seria capaz de prover a segurança jurídica necessária.

Desse modo, o princípio abrange a individualização obrigatória do imóvel objeto de direito real, pois a inscrição não pode versar sobre todo o patrimônio ou um número indefinido de imóveis, pois o bem deve ser confinado a um espaço delimitado na superfície da terra (CARVALHO, 1997, p. 203), possibilitando-se, assim, a identificação entre aquilo que consta do fôlio real e a realidade.

Assim, não é admissível a existência de duas ou mais matrículas sobre o mesmo imóvel, corroborando a segurança jurídica (SALLES, 2007, p. 22), pois só assim é possível assegurar que a cadeia filiatória do imóvel reste integralmente agrilhoadada à sua respectiva base matricial, concentrando todo o histórico negocial do respectivo bem.

Em decorrência da unitariedade, qualquer ato registrado ou averbado em matrícula posterior, sem que seja encerrada a originária, é nulo de pleno direito

(PADOIN, 2011, p. 90), justamente por impossibilitar a individualização do imóvel de forma pareada com a realidade, bem como a aferição de sua cadeia filiatória a partir da mesma base matricial.

Assim, resta impossibilitada a abertura de matrículas de frações ideais, pois, caso isso fosse possível, “[...] esta parte do imóvel constaria de duas matrículas ao mesmo tempo, a matrícula da fração ideal e a matrícula do todo (SERRA; SERRA; 2020, p. 132), inutilizando, portanto, a própria ideia de segurança jurídica requerida pelo sistema matricial.

De nada serviria a unicidade matricial se fosse possível a diluição da cadeia filiatória dos imóveis em vários livros. Desse modo, todos os atos e fatos relacionados a um imóvel deverão ser agrilhoados à sua única matrícula, permitindo a aferição de sua ocorrência e de sua legalidade, bem como das partes envolvidas nas relações negociais imobiliárias respectivas.

Assim, o *princípio da concentração* determina que tudo que respeite ao imóvel deve estar centralizado na sua matrícula, de maneira que o registro passa a ser o órgão central para as informações quanto ao imóvel (PADOIN, 2011, p. 92), impossibilitando, assim, sua difusão através de uma infinidade de cadastros como ocorria no sistema de inscrição.

Determina-se, portanto, que a matrícula deverá concentrar todos os atos registraes relacionados ao imóvel, de modo que registros e averbações sejam nela lançados. Relaciona-se, desse modo, ao Princípio da Especialidade (ARAÚJO, 2012, p. 63), permitindo o entendimento da cadeia filiatória do bem de maneira específica e facilitada.

Os serviços registraes restam vinculado ao Poder Judiciário dos Estados que, por intermédio das normas de organização do foro extrajudicial, fixam, no espaço, o alcance específico das atribuições de cada serventia, limitando sua atuação a um território determinado. Essa restrição, apesar de comum aos registros, no entanto, não se aplica aos notários.

Isso porque é livre a escolha do tabelião de notas, enquanto a competência do registrador de imóveis deve obedecer ao *Princípio da Territorialidade*, restando circunscrito à área definida em lei, de acordo com o Código de Divisão e Organização Judiciária estadual. Assim, a escritura pode ser firmada perante qualquer notário, mas o registro deve ocorrer em uma serventia específica (ARAÚJO, 2012, p. 32).

Também denominado *princípio da circunscrição*, determina a competência em razão do local (ARAÚJO, 2012, p. 63), de maneira similar ao que ocorre em relação às varas judiciais, de maneira que determinado registador terá sob sua guarda as matrículas concernentes a imóveis dentro de uma área delimitada, somente podendo praticar atos registrais em relação a esses.

Da mesma forma que o juiz, via de regra, não pode atuar de maneira oficiosa, devendo, antes, ser provocado para que possa decidir acerca de um litígio, o registrador de imóveis, na esmagadora maioria das oportunidades, também deve aguardar a provocação do usuário do serviço público registral para que possa exercer o seu mister.

Também denominado *rogação*, *reserva de iniciativa* ou *inércia*, referido princípio caracteriza todo o processo registral, de forma que qualquer motivação depende da parte interessada no registro, pois a serventia é *inerte*. Assim, via de regra, os atos de registro serão praticados após o devido requerimento verbal ou escrito dos interessados ou do Ministério Público (ARAÚJO, 2012, p. 50).

É possível, além disso, que a atuação do serventuário se inicie por meio de ordem judicial (ARAÚJO, 2012, p. 63), contudo, seguindo-se a regra de que o oficial do serviço extrajudicial deve permanecer inerte até o momento no qual seja efetivamente provocado para, só então, proceder ao ato de registro ou de averbação de um ato.

As exceções ao referido princípio são: a averbação dos nomes dos logradouros, decretado pelo Poder Público; e a retificação de registro ou averbação nas hipóteses do Art. 213, I, da Lei de Registros Públicos (LOUREIRO, 2019, p. 458). Ambos, no entanto, resultam de expressa determinação legal, corroborando, portanto o princípio da legalidade registral.

Os serviços extrajudiciais de notas e de registros são prestados por agentes públicos *lato sensu*, não por servidores públicos ou agentes políticos, mas, sim, profissionais do direito investidos dessa função por intermédio de sua *delegação* pelo Poder Judiciário, ocorrida, de acordo com as determinações Constitucionais, após aprovação em concurso público de provas e títulos.

Os serviços notariais e de registro são públicos, todavia, exercidos em caráter privado, a partir de delegação obrigatória, atribuindo-se a uma pessoa física a prática de atos relacionados às atividades notariais e de registro (PADOIN, 2011, p.

14), de maneira que somente podem ser prestados por um oficial ou por seus substitutos, dentro das determinações legais.

Assim, o *princípio da titularidade* determina que os atos registrais só podem ser praticados por pessoas investidas de fé pública, nomeadas pelo Poder Público, sob pena de não gerarem os efeitos jurídicos correspondentes, dentro das respectivas atribuições específicas de cada serventia (ARAÚJO, 2012, p. 63), condição aplicável, portanto, aos registros imobiliários.

Há atos e fatos que devem, obrigatoriamente, passar por registro ou averbação para adquirirem autenticidade e proverem segurança aos interessados. Ocorre que há certos negócios jurídicos que, mesmo observada sua existência e sua validade, dependem da passagem pelo procedimento registral para adquirirem eficácia, passando a produzir efeitos jurídicos.

O *princípio da obrigatoriedade* ou da *inscrição* determina que o registro é pressuposto para que alguém seja titular de um domínio, pois, sem ele, o alienante permanece seu dono (ARAÚJO, 2012, p. 63), tendo em vista que a legislação demanda a oficialização do ato translativo da propriedade para que sua transferência efetivamente ocorra.

Dessa forma, nos atos entre vivos, a constituição, transferência, modificação ou extinção da propriedade ou outro direito real relativo a um imóvel, somente se efetivam por intermédio do registro do respectivo título (LOUREIRO, 2019, p. 450) ou, nos casos especificamente legalmente determinados, por meio de sua averbação junto ao serviço imobiliário competente.

O aspecto mais relevante da passagem das relações jurídicas pelas serventias extrajudiciais de registro é o asseguramento dos negócios imobiliários, das partes e dos terceiros eventualmente interessados, relacionando-se, portanto, à imutabilidade das instituições e à estabilidade dos direitos (SALLES, 2007, p. 22), indispensável em um Estado de Direito.

O *Princípio da Segurança Jurídica* tem duas espécies: *dinâmica*, que se dá quando o adquirente leva o seu título ao Registro de Imóveis, garantindo-se os benefícios decorrentes do direito registrado; e *estática*, respeitante à garantia relacionada aos direitos reais, decorrente da regulamentação e observância do ordenamento jurídico quanto a estes direitos (SERRA; SERRA; 2020, p. 132).

Os registros imobiliários buscam, especialmente, a segurança jurídica *estática*, relacionadas ao titular dos direitos quanto a certo imóvel. Referido objetivo

é atingido por intermédio da publicidade. Criam-se, nesse sentido, mecanismos para que os fatos juridicamente relevantes e os respectivos direitos sejam inscritos (SERRA; SERRA, 2020, p. 16).

Desse modo, passarão a ser presumidamente conhecidos de todos, conferindo-se segurança jurídica ao sistema registral brasileiro (SERRA; SERRA, 2020, p. 16), demonstrando-se, portanto, suas relações com todos os demais princípios jurídico-registrais, bem como sua essencialidade no campo do direito imobiliário.

A segurança jurídica oferecida pelo registro imobiliário e pelas serventias responsáveis por essa atribuição tem uma função para além do mero formalismo, que se relaciona tanto à possibilidade de se investir na atividade agrícola quanto, no limite, à própria dignidade humana. Assim, devem ser tratadas as principais questões relacionadas à regularização fundiária, no contexto da reforma agrária.

### **CAPÍTULO 3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E REFORMA AGRÁRIA: RELAÇÕES ECONÔMICAS E JURÍDICAS**

A necessidade de se estudar as principais questões concernentes à regularização fundiária, especialmente nas diretrizes relacionadas à reforma agrária se refere à própria segurança jurídica oferecida pelo registro imobiliário e pelas serventias extrajudiciais correlatas, tendo em vista ser pressuposto para a obtenção de investimentos agrícolas.

Assim, o presente capítulo tem por objetivo estudar os princípios, conceitos e diretrizes relacionados à reforma agrária no Brasil, especialmente quanto à sua relação com a regularização fundiária rural, de modo a aferir as possibilidades de sua utilização para o aprimoramento da economia agrícola e, especial, para o atingimento dos objetivos constitucionais atinentes à temática.

Nesse mesmo sentido, o capítulo ora apresentado busca demonstrar as relações do referido instituto com a função social da propriedade, enquanto direito fundamental sob as perspectivas individual, econômica e social, assim como no

concernente aos princípios que gravitam o sistema matricial de registro dos imóveis rurais.

### **3.1. Reforma agrária: conceitos, diretrizes e princípios**

O objetivo do presente tópico é estudar os conceitos, diretrizes e princípios adequados à reforma agrária no Brasil. Inicialmente, será conceituada a reforma agrária, as diretrizes do Banco Mundial para a reforma agrária sobre políticas públicas e as constantes do *Land Reform Policy Paper*, bem como os princípios do ordenamento jurídico nacional relacionado ao tema.

De início, é imperioso definir do que se trata a reforma agrária no contexto agrícola brasileiro. Trata-se de algo essencial para que seja possível delimitar seus objetivos e quais são as políticas (especialmente econômicas e jurídicas) necessárias para sua consecução, especialmente no que se relaciona à questão da regularização fundiária rural.

A reforma agrícola demanda uma política adequada para a atividade, “[...] vinculada à produção, ao processamento e à comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais”, compreendendo, para tanto, “um conjunto de medidas destinadas a aumentar a produtividade de terras e mão-de-obra agrícola” (SOARES, 2009, p. 9).

As políticas públicas de acesso à terra no Brasil, no entanto, “[...] não conseguem promover um pacto político de sustentação para um projeto de redistribuição de terras”. A reforma agrária é dificultada pela divergência de interesses entre pequenos produtores e latifundiários, que gera conflitos em todas as regiões do Brasil (SOARES, 2009, p. 9).

Ocorre que a terra é fundamental para o seu sustento dos agricultores, “[...] enquanto para alguns grandes proprietários é fonte de renda e de especulação” (SOARES, 2009, p. 9), demonstrando que a questão fundiária é o ponto nevrálgico da reforma agrária, tendo em vista que o direcionamento da terra para a produção rural, especialmente a familiar.

Desse modo, a distribuição equânime da propriedade da terra agricultável é fator determinante para possibilitar uma reforma agrária efetiva e que seja capaz de dar cumprimento aos ditames constitucionais e legais relacionados, especialmente

aqueles concernentes à justiça social, à valorização do trabalho e à função social da propriedade rural.

A reforma agrária é uma forma de o Estado intervir na propriedade privada, especialmente por meio da desapropriação e da tributação. Assim, difere em relação a cada país, de modo que é possível dizer que as regras de cada país só valem para ele próprio. Além disso, é passageira. Aliás, “[...] no Brasil ela se caracteriza como sendo uma tarefa que é executada de forma lenta” (MARQUES; MARQUES, 2017, p. 131).

Para isso, devem ser atribuídas novas dimensões das áreas mínimas e máximas. Mais do que isso, “[...] para que seu objetivo seja alcançado é necessária uma política agrícola eficaz”, pois não visa apenas à simples redistribuição de terras aos seus beneficiários, pois é necessário oferecer condições mínimas para o desenvolvimento das atividades agrárias (MARQUES; MARQUES, 2017, p. 131).

Trata-se de algo necessário para que seja possível alcançar seus objetivos principais, quais sejam, a promoção da justiça social e, simultaneamente, o aumento da produtividade (MARQUES; MARQUES, 2017, p. 131-133), de modo que a ênfase necessária em relação à questão fundiária reflete diretamente no próprio conceito de reforma agrária.

Inegável, todavia, que o caráter econômico da reforma agrária é um de seus aspectos mais relevantes, inclusive, por estar diretamente relacionado à livre iniciativa, à justiça social e, via de consequência, à dignidade da pessoa humana, adequando-se, portanto, às determinações constitucionais e legais aplicáveis ao referido instituto.

A Carta Magna trouxe diversos princípios aos quais as políticas voltadas à implementação de uma efetiva reforma agrária. Tratam-se de premissas jurídicas indispensáveis, às quais as ações dirigidas à distribuição equânime de terras agricultáveis devem se submeter. No mesmo sentido se encontram as diretrizes legais relacionadas.

A Constituição Federal de 1988 traz uma diversidade de fundamentos, princípios e objetivos aos quais a reforma agrária deve se adequar, dentre os quais se encontram uma variedade de direitos fundamentais. Além deles, contudo, as políticas públicas agrícolas devem se adaptar às diretrizes e à principiologia constante do Estatuto da Terra.

Um dos fundamentos da Constituição de 1988 é a dignidade da pessoa humana, conforme seu Art. 1º, III. Um de seus objetivos é a redução das desigualdades sociais e regionais, conforme seu Art. 3º, III. Incidem, também, os princípios constitucionais da administração pública do *caput* do Art. 37 (BRASIL, 1988, n.p.). Trata-se dos sustentáculos constitucionais da regularização fundiária.

Adequa-se, assim, ao Art. 170, *caput* e incisos (BRASIL, 1988, n.p.), que trata dos princípios gerais da ordem econômica, a partir da valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, para assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os princípios da soberania nacional, da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre concorrência e da defesa do consumidor.

A doutrina agrarista identifica, também, vários princípios, especialmente: o *monopólio legislativo* da União, constante do Art. 22, §1º, da Constituição Federal; a *sobreposição* da utilização da terra à titulação dominial; a garantia da propriedade da terra, condicionada ao cumprimento da *função social*; a *dicotomia*, que engloba a Reforma Agrária e a Política Agrícola (MARQUES; MARQUES, 2017, p. 18).

Além disso: a supremacia do interesse público sobre o privado; a necessidade de reformulação constante da estrutura fundiária; o *fortalecimento do espírito comunitário*, por meio de cooperativas e associações; o *combate* ao latifúndio, minifúndio, êxodo rural, exploração predatória e mercenários da terra; a *privatização* dos imóveis rurais públicos (MARQUES; MARQUES, 2017, p. 18).

Finalmente: a *proteção* à pequena e à média propriedade, assim como à familiar; o *fortalecimento* da empresa rural; a *proteção* da propriedade indígena; o *dimensionamento eficaz* de áreas agricultáveis; a *proteção* ao lavrador; e a *conservação* e a *preservação* de recursos naturais, bem como a proteção do meio ambiente (MARQUES; MARQUES, 2017, p. 18).

Há, no entanto, outras normas que não apenas se relacionam de maneira direta à reforma agrária, como orientam as políticas públicas necessárias ao seu atingimento, especialmente no que concerne à equânime distribuição de terras cultiváveis, fator essencial para a concretização da igualdade e da justiça social no âmbito campestre.

A funcionalidade da reforma agrária é orientada pelos Arts. 184 a 185 da Constituição, “[...] que se orientam pelo sistema geral constitucional vocacionado à consecução não só desse objetivo de igualdade material no campo da propriedade

agrária ou rural com fins de produção” e, especialmente, para se edificar uma sociedade justa, solidária e democrática (CASTILHO, 2002, p. 43-44).

Além dos princípios constitucionais e das normas legais direta e evidentemente aplicáveis à reforma agrária, há outros que se extraem do Estatuto da Terra, que corroboram aqueles que constam da Constituição ou são extraíveis do ordenamento jurídico nacional, muitos deles diretamente relacionados à questão fundiária agrícola voltada à produção agrícola.

Boa parte dos referidos princípios são diretamente aplicáveis à reforma agrária e, conseqüentemente, à questão fundiária rural, especialmente aqueles que se referem à acessibilidade a um mínimo indispensável de terra agricultável, relacionando-se, de maneira inexorável, ao direito à propriedade, condicionado, todavia, ao cumprimento de sua função social.

O Estatuto da Terra (BRASIL, 1964, n.p.) determina que as medidas voltadas a promover a melhor distribuição de terras, mediante modificações no regime de sua posse e uso, se dirige a atender aos princípios de *justiça social* e ao *aumento de produtividade*, conforme seu Art. 1º, §1º. Seu Art. 103 afirma que sua aplicação deve obedecer à justiça social, à liberdade de iniciativa e à valorização do trabalho humano.

O principal fundamento da Reforma Agrária é a *igualdade de oportunidade de acesso à terra*, conforme o Art. 2º da Lei 4.504, cujo conteúdo é nitidamente social, de modo que “[...] evidencia a prevalência de um critério de direito público. Implica norma determinante de um critério distributivista da propriedade. Esta deve ser acessível a todos. Todos têm direito de ser proprietários” (CASTILHO, 2002, p. 43).

É justamente por isso que a questão fundiária rural é indispensável para que a reforma agrária seja concretizada de acordo com o que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Terra determinam. Há, todavia, questões econômicas que não podem ser desconsideradas. Em decorrência desse fator é que o Banco Mundial fixou diretrizes para a reforma agrária.

### **3.2. Diretrizes do Banco Mundial para a reforma agrária**

O Banco Mundial dispõe de uma grande variedade de estudos sobre as mais diversas áreas da economia. Alguns desses trabalhos fazem referência direta à

questão agrícola e, mais especificamente, à reforma agrária e à questão fundiária à qual se relaciona, fixando, inclusive, imperativos para as políticas públicas correlatas e diretrizes para sua operacionalidade.

Tendo em vista o fato de ser uma instituição de fomento a diversos mercados ao redor do mundo, inclusive, à agricultura, o Banco Mundial, de maneira a fomentar o crescimento econômico do setor, divulgou alguns imperativos para a construção e implementação de políticas públicas, algumas especificamente relacionadas à questão fundiária rural.

De acordo com o Banco Mundial, para tornar os mercados fundiários mais eficientes, as políticas públicas deveriam seguir três (3) imperativos. O primeiro consiste em “[...] clarificar, fortalecer e garantir os direitos de propriedade”, respeitando, assim, aos direitos de propriedade que, para serem efetivos, devem ter quatro características principais (PEREIRA, 2006, p. 358).

A primeira é a *longevidade*, a determinar que “[...] os direitos de arrendamento, transferíveis e de longo prazo, se tornassem ‘quase indistinguíveis’ dos direitos de propriedade privada absoluta”. A segunda se refere à *clareza legal e segurança*, proibindo-se a “[...] sobreposição de legislações nem de órgãos jurídicos (ambiguidade legal) para assegurá-los” (PEREIRA, 2006, p. 358).

Mais do que isso, a clareza legal e um sistema de administração de terras que garanta a segurança dos direitos de propriedade favorecem, ainda, “[...] a redução dos custos de transação praticados na economia rural e a assimetria de informações sobre os bens a serem transacionados, dinamizando os negócios imobiliários” (PEREIRA, 2006, p. 358).

O segundo imperativo determina a implementação de mecanismos de resolução de conflitos agrários, por meio de “[...] instrumentos e instituições ágeis, baratos e eficientes de resolução e arbitragem de conflitos sobre os direitos de propriedade e posse da terra rural”, para estabilizar as relações fundiárias (PEREIRA, 2006, p. 358).

Criaria, assim, condições para a eficiência das transações de mercado e diminuiria “[...] o nível de tensão social e impedir o acúmulo de conflitos de baixa intensidade”. A terceira se refere à *transferibilidade total*, que determina, por sua vez, a “[...] supressão das restrições à compra e venda e ao arrendamento, a serem mantidas apenas em casos excepcionais” (PEREIRA, 2006, p. 358).

Criar-se-ia, dessa forma, um “[...] ambiente institucional necessário à transferibilidade de terras dos produtores menos para os mais eficientes”, para elevar a produtividade agrícola e aliviar a pobreza”. Referido imperativo dirige-se, portanto, à criação de mercados de terras eficientes. A quarta se refere aos *baixos custos de transação* (PEREIRA, 2006, p. 358).

Assim, “[...] um regime de direitos de propriedade seguros e claros provocaria impactos positivos em diversas direções”. Resulta da discussão sobre a relação entre sociedade, mercado e Estado. Assim, o desenvolvimento econômico traria e estimularia “[...] formas cada vez mais eficientes e individualizadas de propriedade” (PEREIRA, 2006, p. 358).

Desse modo, a *longevidade, a clareza legal e segurança e a transferibilidade total* representam, para o Banco Mundial, fatores capazes de reduzir custos de transação, mecanismos de facilitação para a aquisição e a exploração de terras agricultáveis, assim como de estímulo à eficiência mercadológica relacionada à produção rural.

Ocorre que as distorções implícitas e explícitas aumentaram os custos da reforma agrária, elevando os preços da terra acima do valor capitalizado dos lucros produzidos pela terra, reduzindo a sustentabilidade da reforma agrária. Mais do que isso, ao incentivar os beneficiários a vender para grandes agricultores, contribuíram para a reconcentração das propriedades (DEININGER; BINSWANGER, 1999, p. 266).

Em 1998, um censo relatou que somente sessenta por cento (60%) dos beneficiários da reforma agrária estavam realmente lavrando suas terras. A queda nos preços da terra, as reformas macroeconômicas e a perda da proteção comercial e dos subsídios creditícios das grandes fazendas tornaram a reforma agrária menos prejudicial aos mercados (DEININGER; BINSWANGER, 1999, p. 266-267).

O Brasil deveria experimentar um modelo de reforma agrária “baseado na comunidade”, no qual o governo se limita a fornecer assistência técnica e financeira a grupos de pessoas pobres para comprar terras, de forma semelhante aos fundos de investimento social direcionados pela demanda (DEININGER; BINSWANGER, 1999, p. 267).

Ocorre que a distribuição desigual de terras agricultáveis no Brasil faz com que a intervenção estatal no referido setor econômico seja indispensável para a efetiva implementação da reforma agrária, especialmente em decorrência da

primazia da agricultura familiar dirigida à subsistência. As diretrizes do *Land Reform Policy Paper* se dirigem, especificamente, à questão.

O *Land Reform Policy Paper* do Banco Mundial, de 1975, baseia-se em três postulados: a produção familiar contribui mais para a eficiência econômica e a equidade social do que as grandes fazendas; as transações mercantis são necessárias para a transferência de terras; a distribuição mais equilibrada da terra é importante para o crescimento econômico (PEREIRA, 2006, p. 364).

Tendo em vista a complexidade de cada um dos referidos postulados e de suas consequências jurídicas e econômicas, faz-se necessário tratá-los separadamente. No mesmo sentido, é imperioso tentar adequar os referidos postulados às especificidades brasileiras no que concerne às políticas públicas destinadas à concretização da reforma agrária.

Ao contrário do que se possa pensar, o bilionário agronegócio, apesar de representar um ramo indispensável para a economia do Brasil, pode ter um impacto menor do que a produção familiar, especialmente no que concerne à eficiência na circulação monetária e, em especial, naquilo que se relaciona à concretização da isonomia

Assim, o primeiro dos postulados determinados pelo *Land Reform Policy Paper* determina que a produção familiar contribui mais para a eficiência econômica e a equidade social do que as grandes fazendas particulares, coletivas ou estatais, em decorrência da maior produtividade e eficiência do trabalho familiar (PEREIRA, 2006, p. 364).

Isso se dá “[...] em razão do incentivo, da participação no risco e dos baixos custos de monitoramento e de supervisão do trabalho”. Assim, haveria uma relação inversa entre a produtividade econômica e o tamanho de propriedade. Logo, os produtores familiares seriam mais eficientes do que as grandes fazendas, pois “[...] gerariam mais retorno por cada investimento realizado” (PEREIRA, 2006, p. 364).

Mais do que isso, o Banco Mundial compreende que “[...] são poucos os casos em que há economias de escala na agricultura, o que justificaria economicamente o trabalho familiar”, isso porque “[...] a superioridade produtiva da produção familiar também se confirmaria em relação à produção coletivizada ou estatal (PEREIRA, 2006, p. 364).

A principal desvantagem sofrida pela produção familiar em relação às grandes unidades, residiria “[...] no acesso ao crédito e no seu custo, mais fácil e

tendencialmente mais barato para os grandes proprietários” e no acesso a mercados e informações”. Assim, as “falhas” ou “distorções” mercadológicas, acabariam por compensar as desvantagens inerentes às grandes fazendas (PEREIRA, 2006, p. 364).

Não se trata de um consenso e, além disso, “[...] é em grande medida negado pela própria ação política do BM, que patrocina reformas estruturais que prejudicam o campesinato pobre” (PEREIRA, 2006, p. 364). Essa contradição entre as ideias do Banco Mundial e sua prática financeira acabam por prejudicar, justamente, os resultados econômicos e sociais das políticas voltadas à agricultura familiar.

Na agricultura, reformas macroeconômicas e liberalização do comércio beneficiaram produtores orientados para os mercados exportadores, mas os pequenos agricultores continuaram com a baixa produtividade, incapazes de gerar qualquer excedente a permitir-lhes investir e assumir riscos. Assim, a agricultura, por si só, não pode manter uma vida digna para a maioria (TSAKOK; BRIZZI, 2002, p. 7).

Os micro e macro programas seguiram por caminhos paralelos. Em decorrência disso, em muitos casos, o crescimento agrícola se concentrou no comércio, não filtrando, assim, as camadas inferiores. Percebe-se que as reformas macroeconômicas não conseguiriam se adequar à heterogeneidade do setor rural (TSAKOK; BRIZZI, 2002, p. 7), prejudicando, assim, os pequenos agricultores.

Ocorre que a relação entre essas disparidades de financiamento para o grande agronegócio e para os agricultores familiares acaba por repercutir de maneira ainda mais grave nos países subdesenvolvidos, pois essas questões acabam por ser tratadas sob paradigmas assistenciais, não econômicos, distanciando a agricultura familiar do mercado.

A desigual e ineficiente distribuição da propriedade da terra, observada nos países em desenvolvimento resultou de relações políticas distorcidas, não econômicas. Em muitos casos, é impossível esperar que o mercado, isoladamente, promova a redistribuição de terras de maneira suficientemente célere para a maximização da eficiência e do bem-estar (DEININGER, 2003, p. 143).

Essa situação, portanto, justifica o apoio à redistribuição, em decorrência da necessidade de eficiência produtiva e dos impactos sociais da desigualdade. A tensões políticas locais fazem com que a reforma agrária seja indispensável nos

países caracterizados pela distribuição desigual de terras e pelos conflitos fundiários frequentes (DEININGER, 2003, p. 143-151).

Dessa forma, a reforma agrária é essencial para aprimorar a produção do mercado agrícola, tendo em vista que as desigualdades na distribuição de terras acabaram por ser fomentadas por uma política de financiamentos centrada no agronegócio e em questões macroeconômicas, em detrimento da produção agrícola familiar.

Em um panorama econômico ideal, o mercado de imóveis rurais representa um instrumental extremamente relevante para a agronegócio. Ocorre que a aquisição de terras agricultáveis, especialmente em algumas regiões do Brasil encontra dificuldades tremendas, não somente no que concerne ao preço dos imóveis quanto em relação aos custos de corretagem, tributos, emolumentos, dentre outros.

O segundo postulado determina que “[...] as transações mercantis são necessárias para permitir a transferência de terras para produtores mais eficientes”. É, “[...] ao mesmo tempo, um objetivo a ser perseguido. Ocorre que, segundo os economistas do BM, existe um conjunto de ‘imperfeições’ e “distorções” (PEREIRA, 2006, p. 364).

Exemplos são “[...] as políticas governamentais, deficiências informativas, altos custos de transação, o uso da terra como reserva de valor e mercados de crédito inacessíveis aos pequenos produtores”, fatores que afetam o desempenho dos mercados fundiários, tratando-se do ponto central em toda literatura atual do Banco Mundial sobre o tema (PEREIRA, 2006, p. 364).

Trata-se, assim, do “melhor entendimento” sobre o funcionamento dos mercados, “[...] dado pela visão de que todos esses mercados e fatores são interconectados e interagem entre si”, tornando necessária a constituição de um ambiente institucional voltado a reduzir falhas e distorções, “[...] de modo a fomentar a transferibilidade de terra e a produtividade agrícola” (PEREIRA, 2006, p. 364).

Ocorre que, “[...] apesar do tom mais sofisticado, ainda carrega uma dose considerável de teoria neoclássica, e peca, dentre outras razões, por situar a problemática do poder fora do âmbito do mercado” (PEREIRA, 2006, p. 364), especialmente em decorrência das dificuldades para obtenção de financiamentos bancários e da falta de subsídios bastantes.

A experiência da América Latina demonstra que o impacto positivo das reformas voltadas à promoção do crescimento amplo e igualitário beneficia os pobres. As reformas extensas deixaram intactas as distorções estruturais e as desigualdades regionais, faltando, no entanto, uma agenda para melhorar a competição nos mercados e reduzir as desigualdades (TSAKOK; BRIZZI, 2002, p. 7).

Os pequenos agricultores de baixa produtividade, em estado de transição, e os agricultores marginalizados produzem especialmente para o mercado local ou para sua subsistência. Sua produtividade, assim, não acompanha o ritmo dos demais setores econômicos (TSAKOK; BRIZZI, 2002, p. 15). Ocorre que a participação desses produtores no setor agrícola é crescente.

Assim, no Brasil, uma condição indispensável para uma reforma agrária factível e efetiva é que os programas relacionados se encaixem em uma política mais ampla de redução da pobreza e de incentivo ao desenvolvimento produtivo da pequena agricultura, pois os diversos instrumentos deverão se complementar reciprocamente (DEININGER, 2003, p. 154).

Desse modo, para o Banco Mundial, a produção rural familiar representa um setor extremamente relevante da economia agrícola, que não dispensa, no entanto, o grande agronegócio. Ambos devem ser incentivados e fomentados tanto pelos organismos financeiros quanto por políticas públicas que, por sua vez, devem incluir o equilíbrio na distribuição da terra.

A questão fundiária é, desse modo, parcela indispensável de um processo efetivo de reforma agrária, que efetivamente concretize os preceitos constitucionais e legais atinentes à matéria. Para tanto, contudo, é imperioso que as políticas públicas se dirijam a uma distribuição das terras agricultáveis que corrobore a isonomia e a justiça social.

O terceiro postulado determina que “[...] é importante para o crescimento econômico realizar uma distribuição mais equilibrada da terra, e o instrumento para isso é a reforma agrária redistributiva”, consistindo na necessidade de “[...] realizar reformas agrárias redistributivas em situações de alto grau de concentração fundiária” (PEREIRA, 2006, p. 364).

Há, para tanto, três razões fundamentais: *eficiência econômica*, pois o trabalho familiar é entendido como mais produtivo do que o trabalho assalariado; *equidade social*, em decorrência da desconcentração da estrutura de propriedade; e

*redução da pobreza*, pois “[...] o acesso à terra, por si só, tem importância vital na vida dos pobres rurais” (PEREIRA, 2006, p. 364).

Além disso, economistas do Banco Mundial reconhecem que “[...] estruturas agrárias mais igualitárias favorecem a capacidade de crescimento econômico, tendo sido um dos fatores responsáveis pelo padrão de desenvolvimento observado nos países capitalistas mais avançados”. Apesar de fortalecer o discurso pró-reforma agrária, esse imperativo tem um significado particular (PEREIRA, 2006, p. 365).

Isso porque, é “[...] absolutamente distinto da teoria e da experiência histórica da reforma agrária” (PEREIRA, 2006, p. 365), que, em regra, tem a agricultura familiar como cultura de subsistência, incapaz de compreender sua relevância econômica no agronegócio. Referida diretriz do Banco Mundial comprova, no entanto, sua importância para o setor.

Ocorre que os trabalhadores agrícolas sem-terra ou que vivem em áreas com baixo potencial agrícola têm poucas oportunidades fora do âmbito rural, pois consomem os alimentos que produzem e, em boa parte, são pessoas extremamente pobres. As limitações que enfrentam fazem com que sejam dependentes dos sistemas de proteção social (TSAKOK; BRIZZI, 2002, p. 15-16).

A transição excessivamente rápida para o livre mercado aumentaria os níveis de pobreza nos sistemas agrícolas, ao menos em curto prazo, pois as pessoas mais pobres lutariam para se adaptar (TSAKOK; BRIZZI, 2002, p. 107). Assim, a reforma agrária, promovida conforme a Constituição e o Estatuto da Terra é indispensável para que a agricultura familiar tenha posição de destaque no mercado agrícola.

Ocorre que, apesar das determinações constitucionais que determinam a necessidade de concretização de uma efetiva política agrária, assim como de seu relevante impacto econômico, as políticas relacionadas ao fomento público e bancário à produção agrícola não têm sido capazes de promover o aumento da produtividade da agricultura familiar.

A longa história de intervenções malsucedidas quanto à venda e ao arrendamento demonstra que, na maior parte dos casos, a melhor contribuição governamental é garantir direitos fundiários seguros, reduzir custos de transações rurais, prover infraestrutura para eliminação das imperfeições no mercado de crédito e evitar riscos comerciais (DEININGER, 2003, p. 187).

Demonstra-se, assim, que as políticas públicas de reforma agrária devem ter como foco a questão fundiária, tendo em vista que o asseguramento da propriedade

da terra é essencial para a redução dos custos de transação, especialmente em relação aos trabalhadores rurais que cultivam propriedades arrendadas. São essenciais, portanto, os programas de regularização fundiária rural.

### **3.3. Regularização fundiária rural: conceitos, princípios e regras**

No presente tópico será estudada a regularização fundiária rural, suas relações com os programas de reforma agrária no Brasil e, conseqüentemente, com a distribuição equânime de terras agricultáveis, bem como os princípios aplicáveis ao referido instituto, especialmente os relacionados à função social da propriedade, assim como seu conceito jurídico.

Como restou bem estabelecido nos tópicos anteriores, a questão fundiária rural é indispensável para que ocorra uma reforma agrária capaz de concretizar os preceitos constitucionais e legais relacionados. Essa relação, no entanto, guarda especial referência com a segurança jurídica que deve ser conferida à propriedade imobiliária.

Há muito, a questão agrária tem sido uma problemática extremamente relevante no Brasil, especialmente em relação ao acesso desigual à terra agricultável. Ocorre que a falta de segurança jurídica, especialmente decorrente da falta de formalização dos títulos, faz com que a maior parte das terras agricultáveis tenha supedâneo jurídico em título irregulares ou precários.

Em 2012, dos cento e setenta e oito milhões (178.000.000) de hectares declarados como propriedades privadas, cem milhões (100.000.000) de hectares poderiam estar embasados em documentação fraudulenta, enquanto outros quarenta e dois milhões (42.000.000) de hectares área estavam declarados como *posse*, passíveis ou não de regularização fundiária (GUEDES; REYDON, 2012, p. 538).

Demonstra-se, desse modo, que um programa de regularização fundiária rural, compatível com os preceitos constitucionais e legais atinentes à reforma agrária, demanda mecanismos jurídicos adequados a tratar dessas distorções históricas relacionadas à formalização da propriedade das terras agricultáveis, dirigidas à segurança jurídica registral.

A experiência acumulada de programas de regularização na experiência latino-americana tem sido um grande fracasso, especialmente porque os objetivos declarados, como a regularização da posse, o aprimoramento da segurança da propriedade e a promoção de integração socioespacial, não têm sido técnica e juridicamente adequados (REYDON; MOREIRA; BUENO; PASSOS, 2017, p. 162).

Os mecanismos de gestão desses programas são inadequados ou inexistentes, pois, “[...] devido ao arranjo político-institucional da República Federativa do Brasil, o país vive em meio a um confuso sistema de competências que disciplinam e executam os programas de regularização fundiária” (REYDON; MOREIRA; BUENO; PASSOS, 2017, p. 162).

Apesar de a alta concentração da propriedade de terras no Brasil “[...] ser um dado histórico persistente desde o período colonial” e a forma de apropriação por meio da posse ou apossamento ser o seu modo usual, o conjunto de normas que regulamentam a apropriação se alterou, “[...] sem conseguir efetivamente definir a propriedade” (REYDON; MOREIRA; BUENO; PASSOS, 2017, p. 165-166).

Essa situação afeta os direitos inerentes à propriedade. Por isso, “[...] diferentes estratégias têm sido propostas para tentar corrigir o processo de apossamento de terras em diversos momentos pela implementação de procedimentos de regularização fundiária sem que haja padronização e uma boa governança de terras” (REYDON; MOREIRA; BUENO; PASSOS, 2017, p. 166-167).

As terras protegidas estão fisicamente ocupadas por usuários privados. Suas reivindicações de ocupação “[...] podem ou não ter validade de acordo com a legislação complexa a ser apresentada. A grande área descrita como privada pelo sistema cadastral também está em dúvida” (REYDON; MOREIRA; BUENO; PASSOS, 2017, p. 167).

Note-se que a segurança jurídica conferida pelo registro imobiliário precedido do procedimento de regularização fundiária, além de colaborar para a consolidação de um sistema cadastral rural sólido, possibilita uma evidente redução de riscos, facilitando o acesso ao fomento e, especialmente aos financiamentos rurais concedidos mediante garantia real.

Uma reforma agrária adequada aos preceitos constitucionais e legais relacionados depende de um efetivo programa de regularização fundiária, não apenas em relação à segurança jurídica e às possibilidades de fomento

governamental e financiamento bancário, como, também, para assegurar uma justa distribuição das terras agricultáveis.

Em todos os países há algum nível de ilegalidade em ocupações urbanas e rurais, que alcançam patamares acentuados nos Estados com baixa equidade socioeconômica, sociedades nas quais o alto índice de ocupações urbanas e rurais sem planejamento e à margem da legalidade resultam na desagregação social e na baixa qualidade dos seus moradores (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 46)

.As ocupações irregulares (ilegais e sem planejamento público) causam e potencializam vários problemas, mas precisam ser regularizadas para “[...] eliminar ou reduzir os efeitos da desagregação e da iniquidade social da qual resultam e para a qual, também, concorrem numa relação consubstanciada de causa-efeito” (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 46).

Desse modo, é imperiosa a elaboração e a implementação da regularização fundiária, que é útil e adequada se a ilegalidade da propriedade ou da posse se demonstrar um problema social que pode gerar grandes conflitos ou arriscar a integridade física e patrimonial das pessoas e gerar ou agravar a iniquidade social e os impactos ambientais (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 46).

Em decorrência da necessidade de melhoria da produtividade agropecuária e por razões ambientais ou de equidade social, a regularização fundiária é importante para o desenvolvimento sustentável, a “[...] conciliar o uso produtivo da propriedade (geração de riqueza), promover a equidade social e assegurar a proteção do meio ambiente” (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 46).

O sistema brasileiro concentra a propriedade e a produção rural, sendo incapaz de promover justiça social no campo, em decorrência da prática da grilagem de terras e da “[...] precariedade da atividade agropecuária de subsistência em relação ao domínio e à reserva de mercado de grandes empreendimentos nesse setor” (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 46-47).

As soluções para os problemas rurais demandam por várias políticas públicas, a implementar, “[...] simultaneamente, a regularização fundiária e a reforma agrária de reestruturação do modelo de ocupação e de produção no campo”, por intermédio de um modelo que conjugue interesses da indústria agropecuária e pequenos e dos médios produtores rurais (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 48).

Legislações e programas nacionais, regionais e locais de regularização fundiária são necessários para promover o desenvolvimento sustentável no país, de

forma coordenada e sincrônica, para induzir a produção de riqueza nas cidades e no campo, “[...] seguido de equidade social e de proteção ambiental” (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 48), corroborando, assim, os princípios atinentes à reforma agrária.

Mais do que isso, a formalização da propriedade rural colabora com a competitividade da agricultura familiar, permitindo que adquira maquinário atualizado, bem como receba certificações de qualidade, agregando valor aos seus produtos. No mesmo sentido, aponta para a coletivização da produção, inclusive, por intermédio do cooperativismo agrícola.

Dessa forma, se os assentamentos de trabalhadores rurais ocorressem mediante da organização de cooperativas constituídas pelos assentamentos, seria possível evitar distorções como “[...] a deserção e a transferência das áreas recebidas, ainda que se tratasse do simples direito de posse, na hipótese de utilização do instituto da concessão de uso” (MARQUES; MARQUES, 2017, p. 170).

Além disso, “[...] o próprio acesso ao crédito rural seria mais garantido, além dos custos de produção, que seriam menores, na medida em que as máquinas, as sementes e os demais instrumentos seriam adquiridos por atacado, com preços mais atraentes” (MARQUES; MARQUES, 2017, p. 170), comprovando, assim, as vantagens econômicas da regularização fundiária.

Ocorre que a regularização fundiária rural, além de seus evidentes aspectos econômicos é, sim, um instituto eminentemente jurídico, relacionando-se a uma grande variedade de ramos do direito, desde a Constituição Federal de 1988, passando pelo Estatuto da Terra e uma imensa gama de leis civis, alcançando até mesmo a seara registral.

A regularização fundiária rural, apesar de sua relação próxima à economia, especialmente quanto às suas repercussões no agronegócio, é um instituto jurídico, de maneira que deve seguir uma principiologia própria, constantes da Constituição Federal de 1988 e da legislação aplicável, que se aplica em relação a todos os seus aspectos

Tendo em vista ser um instituto propriamente jurídico, à regularização fundiária se aplicam alguns princípios gerais, especialmente relacionados à ordem pública e econômica e, mais especificamente, ao direito constitucional e administrativo, assim como a uma ampla gama de direitos fundamentais individuais e sociais. Um dos principais é, justamente, o *princípio da supremacia do interesse público*]

Referido princípio, aplicado ao direito agrário determina que, no conflito entre interesses sociais e particulares, a lei preserva os primeiros em detrimento dos segundos quanto à destinação das terras públicas rurais para execução de planos de reforma agrária (MENEZES; GONDIM; SANTOS; FIDELES; REIS; CARVALHO; FARIAS, 2018, p. 69).

Assim, “[...] não há qualquer embasamento jurídico para se obstar planos de reforma agrária em razão de interesses particulares de regularização fundiária”, que não constitui direito adquirido do ocupante irregular de terras públicas, “[...] estando a questão mais no campo da discricionariedade do Poder Público” (MENEZES; GONDIM; SANTOS; FIDELES; REIS; CARVALHO; FARIAS, 2018, p. 164).

Mais do que isso, “[...] no conflito entre interesses particulares e coletivos, este último há sempre que prevalecer, em especial quando se está em discussão a execução de plano de reforma agrária”. Sua preferência é garantida em sua plenitude pelo Art. 13 da Lei 8.629 de 1993 (MENEZES; GONDIM; SANTOS; FIDELES; REIS; CARVALHO; FARIAS, 2018, p. 164).

A aplicação do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado à regularização fundiária rural não impede, necessariamente, sua incidência sobre bens públicos, especialmente no que concerne aos bens dominicais, mais especificamente, às terras devolutas. Isso porque o referido instituto se dirige, com maior especificidade, a diversos aspectos da dignidade da pessoa humana.

É *orientada a garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas* pois deve atentar aos mínimos habitacionais de salubridade e segurança edilícia e da fixação digna dos trabalhadores rurais no campo. Deve, também, respeitar critérios de eficiência e sustentabilidade na ocupação, uso do solo e produção rural (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 30).

É *socialmente inclusiva*, pois a regularização fundiária “[...] está inserida em contexto de política pública de inclusão social”, pois um de seus objetivos é “[...] ampliar o acesso à terra urbana ou rural para a população de baixa renda” ou para possuidor de pequena e não proprietário de outro imóvel rural, favorecendo famílias e trabalhadores vulneráveis (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 30).

Deve, assim, promover a integração social e a geração de emprego e renda. É *participativa* porque se inspira nos princípios de *sustentabilidade* e da *gestão democrática*, procurando, de acordo com as possibilidades e características de cada

assentamento, “[...] abrir-se à participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária” (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 30).

Além disso, tende à legitimação ampliada para a rogação, porque se volta a maximizar a iniciativa de seu impulso, por meio da maximização dos legitimados para a requerer, de acordo com a pertinência subjetiva dos proprietários, quanto ao interesse público e à tutela coletiva. Também se aplica o princípio da *gestão democrática* (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 30-31).

O princípio da *sustentabilidade* se refere ao método participativo e aberto ao diálogo e às soluções por consenso (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 30). Desse modo, a regularização fundiária rural guarda estreitas relações não apenas com a dignidade da pessoa humana, mas, também, com preceitos democrático-participativos.

Para além das diretrizes relacionadas à dignidade humana, à participação democrática e à supremacia do interesse públicos sobre o particular, o princípio justificador da regularização fundiária rural é, justamente, a função social da propriedade, a representar um condicionamento inexorável do próprio direito de propriedade.

Até porque a regularização fundiária, “[...] ao ser elaborada e implementada como opção constitucional-legislativa e como planejamento de política pública, deve conjugar tanto a ‘função social’ quanto a ‘função ambiental’ da propriedade e da posse, especialmente no meio rural, no qual, no Brasil, a irregularidade da propriedade e da posse é crônico (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 46).

Notável, nesse diapasão, que as repercussões do supracitado princípio no concernente à regularização fundiária rural são os mais diversos. Dentre eles se encontram os princípios da *função social da posse*, da *função social do campo* e da *tutela do equilíbrio ambiental*, cada um respeitando a um aspecto da função social da propriedade.

O *princípio da função social da posse* relaciona a posse a fins sociais específicos. Assim, “[...] o exercício dos poderes de fato sobre a coisa deve estar em sintonia (harmonizados) ao bem comum, aos interesses sociais (para além do bem particular e dos interesses individuais)”. Na regularização fundiária, o princípio é amplamente utilizado (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 26).

Isso porque “[...] ilumina vários institutos ou instrumentos aplicados à regularização fundiária rural e urbana”, por exemplo: a usucapião especial,

extraordinária social, ordinária social e administrativa e as reduções de prazo de prescrição aquisitiva; e a legitimação fundiária (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 26).

*A função social do campo é a relação a zona rural com o bem comum, “[...] que impõe atenção ao aproveitamento racional dos espaços rurais e à dinâmica própria das funções rural” e a tutela do equilíbrio ambiental, compreendendo florestas, reserva legal, diversidade biológica e abiótica (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 26-27).*

A aplicação do princípio à regularização fundiária se relaciona à discriminação dos índices de rendimento à exploração agrícola, vegetal e florestal, aos índices de lotação, à exploração pecuária e aos índices de rendimento “[...] estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea” (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 27).

Além disso, relaciona-se às distinções regionais sobre o módulo rural, de fração mínima de parcelamento do solo rural, de percentual de área a ser destinada à reserva legal florestal (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 27), dentre outras questões ambientais respeitantes, em específico, à questão fundiária e à produção agrícola.

Tratados os aspectos materiais das diretrizes constitucionais da reforma agrária e da regularização fundiária rural, ainda é necessário tratar dos procedimentos indispensáveis para sua formalização, bem como de seus conceitos essenciais, de maneira a possibilitar a sua concretização e, em especial, sua formalização registral imobiliária, conferindo-lhe segurança jurídica.

#### **CAPÍTULO 4. ASPECTOS PROCEDIMENTAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL**

A concretização da reforma agrária, especialmente por intermédio dos procedimentos de regularização fundiária, voltada à sua formalização registral imobiliária, conferindo-lhe, portanto, segurança jurídica, depende de seus aspectos formais, para além dos já tratados aspectos materiais das diretrizes constitucionais e legais da reforma agrária.

O presente capítulo tem por objetivo estudar o conceito e os principais aspectos procedimentais da regularização fundiária rural, sua relevância jurídica

para a reforma agrária (especialmente no que tange ao acesso à terra), os princípios que incidem sobre o seu procedimento, inclusive no que concerne à seara registral, as definições legais relacionadas ao imóvel rural.

Além disso, será aferida a relação desse procedimento com a função social da propriedade e os diversos princípios registrais, especificamente no que concerne ao sistema matricial, aos vários dispositivos legais que se voltam a regulamentá-lo, assim como às normas constitucionais dirigidas à concretização da reforma agrária.

#### **4.1. O conceito de regularização fundiária rural**

No presente tópico será tratado o conceito de regularização fundiária rural, suas relações com o direito de acesso à terra, suas diferenças conceituais em relação à regularização fundiária urbana (Reurb), seu alinhamento com o princípio da segurança jurídica registral, seus princípios procedimentais e, finalmente, as modificações promovidas pela Lei 13.465 de 2017.

A questão fundiária, como foi visto no capítulo anterior, é indispensável à reforma agrária, até porque se relaciona ao direito de acesso à terra, corolário da função social da propriedade constitucionalmente consagrada. Trata-se de um princípio essencial do sistema fundiário rural, regulamentado, em especial, a partir do Estatuto da Terra e da Constituição de 1988.

O principal fundamento da Reforma Agrária é a *igualdade de oportunidade de acesso à terra*, conforme o Art. 2º da Lei 4.504, cujo conteúdo é nitidamente social, de modo que “[...] evidencia a prevalência de um critério de direito público. Implica norma determinante de um critério distributivista da propriedade. Esta deve ser acessível a todos. Todos têm direito de ser proprietários” (CASTILHO, 2002, p. 43).

A funcionalidade da reforma agrária é orientada pelos Arts. 184 e 185 da Constituição, “[...] que se orientam pelo sistema geral constitucional vocacionado à consecução não só desse objetivo de igualdade material no campo da propriedade agrária ou rural com fins de produção” mas, especialmente, para se edificar uma sociedade justa, solidária e democrática (CASTILHO, 2002, p. 43-44).

A promoção da solidariedade no âmbito rural passa, necessariamente, pelo acesso equânime aos imóveis agricultáveis, não apenas no que concerne a viabilizar

o cultivo e, conseqüentemente, a possibilidade de o agricultor retirar da terra a sua subsistência e de sua família. É especialmente imperiosa, no entanto, a formalização da propriedade imobiliária.

A regularização fundiária provoca “[...] a inserção da propriedade e da posse na estrutura de produção agropecuária”. Assim, “[...] muitas vezes, a regularização fundiária rural é acompanhada de reforma agrária”, mediante intervenção do Estado na propriedade privada ou outorga de terras públicas, acompanhada de medidas de viabilização da produção rural (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 49).

A formalização da propriedade imobiliária rural possibilita ao produtor agrícola não apenas a tranquilidade em relação à posse, ao uso e à fruição do imóvel, mas, também, para possibilitar a tomada de empréstimos e o recebimento de fomento, voltados à aquisição de equipamentos e, conseqüentemente, ao aumento da produção, promovendo, assim, a *inclusão econômica* do agricultor.

Em decorrência da relevância da questão fundiária para a reforma agrária, especialmente no que tange à inclusão econômica do agricultor, proporcionada pela formalização da propriedade, a regularização dos imóveis rurais é um instituto que se corporifica por intermédio de alguns procedimentos legalmente previstos, voltados a promover a distribuição equânime da terra.

A regularização fundiária é um processo realizado pelo Estado, com ou sem a coparticipação privada ou da sociedade civil organizada, voltada a legalizar a propriedade e a posse de assentamentos irregulares, integrando-os ao contexto jurídico e à infraestrutura, por intermédio de medidas jurídicas e públicas com alcance social, econômico e ambiental (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 48).

Os objetivos da regularização fundiária rural podem variar conforme a política de desenvolvimento a ser implementada no campo. Assim, a legalização da propriedade e da posse da terra rural deve se voltar a inseri-la no contexto da produção agropecuária (REIS; OLIVEIRA, 2017, p. 49), especialmente por meio da formalização dos títulos de propriedade.

Há várias classificações da regularização fundiária. Inicialmente, são distinguíveis a *rural* e a *urbana*. Em relação a esta, distinguem-se a de interesse social (Reurb-S) e a de interesse específico (Reurb-E). Além disso, é possível distinguir a regularização fundiária de área pública da regularização fundiária de área particular (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 18).

Dessa forma, toda regularização será: rural e em área pública; rural e em área particular; urbana e em área pública; ou urbana e em área particular. Desse modo, quanto à unidade imobiliária em regularização “[...] há sempre, pelo menos, dois grandes regimes jurídicos a serem considerados (e nunca apenas um): rural ou urbano; público ou privado” (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 18).

Em relação a elas, contudo, varia o regime jurídico ao qual cada espécie se submete, pois, “[...] assim como o regime jurídico do imóvel rural é distinto do regime jurídico do imóvel urbano, a regularização fundiária aplicada a este ou aquele imóvel encerra igual distinção de regime jurídico” (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 18).

No mesmo sentido, o regime jurídico do bem público é diverso do regime jurídico do bem particular, de maneira que “[...] a regularização aplicada a cada uma dessas categorias de bens apresenta, também, por congruência lógica, distintos regimes jurídicos”. Há um núcleo normativo comum da propriedade imobiliária (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 18).

É um âmbito de tratamento comum, aplicável aos imóveis urbanos rurais, a exemplo das noções básicas de imóvel, solo, acessão e benfeitorias, dentre outros, “[...] bem como a forma de titulação e transmissão derivada do domínio, pelo binômio título aquisitivo + registro imobiliário (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 18).

Entre os imóveis rurais e urbanos, observa-se, contudo, diversidade de regime jurídico, a partir da Constituição Federal e de vasta legislação infraconstitucional. A Constituição da República segregou o imóvel urbano do rural, tanto no âmbito político ao qual cada um fica adstrito, quanto nos critérios distintos de qualificação da função social (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 18-19).

Assim, é natural que existam critérios específicos no concernente à regularização fundiária rural que a diferenciem da Reurb, inclusive, quanto aos procedimentos dirigidos à formalização da propriedade da terra. Até mesmo os aspectos da segurança jurídica registral são diversos em relação a cada espécie de propriedade.

A posse da terra rural, caso seja prolongada, gera certos direitos e expectativas. Ocorre que o simples estado de fato representado pela referida situação equivale à ausência de segurança jurídica que, por sua vez, é um princípio

constitucional indispensável tanto à administração pública quanto aos negócios jurídicos privados.

A regularização fundiária evoluiu, pois a insegurança jurídica da perpetuação da posse gera outros problemas sociais, econômicos, políticos e ambientais, que só serão resolvidos com a efetiva regularização fundiária das posses, de modo que é preciso a regularização jurídica das áreas, para que seja obtida segurança a moradores e posseiros (REYDON; MOREIRA; BUENO; PASSOS, 2017, p. 164).

A política de ocupação territorial, no Brasil, “[...] segue um trajeto no qual primeiro a ocupação desordenada ocorre, na maioria das vezes de acordo com interesses políticos, uma vez que há um mosaico de instrumentos utilizados para ter acesso a esse bem”. Ocorre que não há estimativa da irregularidade fundiária, pois não há dados precisos (REYDON; MOREIRA; BUENO; PASSOS, 2017, p. 165-166).

Isso porque os referidos títulos “[...] sequer chegam a ser registrados no Cartório de Registro de Imóveis, sendo infrutífera a regularização fundiária, já que, com a ausência de registro, a propriedade não está formalizada conforme preceitua o artigo 1.245 do Código Civil Brasileiro” (REYDON; MOREIRA; BUENO; PASSOS, 2017, p. 166).

Apesar de a formalização da propriedade ser indispensável a uma reforma agrária que esteja de acordo com a Constituição de 1988 e com a legislação infraconstitucional, tendo em vista que a informalidade retira uma série de possibilidades econômicas do posseiro do imóvel rural, a regularização fundiária rural apresenta outras vantagens quanto à segurança jurídica;

Até porque a regularização dominial é somente um dos aspectos da regularização fundiária, materializando-se por intermédio de um procedimento complexo. Isso porque define somente a questão patrimonial sem, todavia, resolver os demais problemas infraestruturais eventualmente existentes na área (SERRA; SERRA, 2020, p. 195).

Desse modo, o processo de regularização fundiária não resulta apenas na regularização documental das propriedades, efeito correlato à declaração da usucapião e à concessão de uso especial para fins de moradia (SERRA; SERRA, 2020, p. 195-200), pois tem um âmbito de incidência que corrobora a segurança jurídica de forma muito mais ampla.

A regularização fundiária rural, além de ser um instituto de direito agrário material, refere-se, essencialmente, a uma série de procedimentos judiciais e

administrativos que, invariavelmente, visam à formalização registral da propriedade. Nesse sentido é que se faz possível delimitar alguns princípios procedimentais especificamente relacionados.

Os vários procedimentos jurídicos voltados à regularização fundiária rural vinculam-se, individual ou conjuntamente, a alguns princípios gerais e específicos, que respeitam, especialmente, às searas constitucional, administrativa e registral, concernentes ao próprio imóvel rural, à atuação dos órgãos legislativos, administrativos e registrais.

O *princípio da unitariedade da matrícula* determina que o imóvel será rural, independentemente de sua localização, se constar da matrícula o código que o Incra lhe atribuir, qual seja, o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) (ARRUDA, 2011, n.p.). Trata-se, desse modo, de uma aplicação específica do referido princípio aos imóveis rurais.

O *princípio de descentralização* determina a necessidade da heterogeneidade de políticas rurais que respeitem as características regionais e as peculiaridades de cada espaço territorial e ocupação, imensamente relevante em decorrência da dimensão continental do território brasileiro e das grandes diferenças regionais (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 27-28).

Referidas idiosincrasias impõem “[...] não apenas pluralidade de regramentos nas três esferas de poder, mas também atenção acentuada às particularidades locais e às especificidades de medidas adequadas ao bem de cada ordenação de parcelamento, uso e ocupação do solo” (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 28-29).

Em geral, a regularização fundiária é *multidisciplinar*, de normatização, *procedimento* e operacionalidade *plurais*, assim como é “[...] orientada a garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, socialmente inclusiva, participativa e, por fim, tendente à legitimação ampliada para a rogação” (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 30).

É *procedimental* porque, em regra, opera-se em decorrência de uma “[...] sequência de atos, não raramente marcados em etapas ou em fases”, que perpassam intervenções materiais ou físicas, administrativas, registrais e civis. Há processos específicos para cada uma das modalidades (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 30).

É *multidisciplinar* porque, geralmente, exige medidas de várias disciplinas ou ciências, como as jurídicas, as ambientais e as sociais. A *pluralidade normativa* tange à sua pulverização em inúmeras leis e ao fato de que todos os entes federados têm competência legislativa exclusiva ou concorrente sobre o tema (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 30).

É especialmente em decorrência da segurança jurídica, da multidisciplinariedade e da unitariedade registral aplicadas à regularização fundiária, especialmente no contexto da reforma agrária, que se torna útil e, em alguns casos específicos, indispensável, a utilização do georreferenciamento para estabelecer, de maneira especialmente segura, a métrica do imóvel rural.

A regularização fundiária rural é regulamentada, especialmente, pela lei 8.629 de 1993. O instituto, no entanto, encontra repercussões em vários outros diplomas, como a lei 6.015 de 1973 (Lei de Registros Públicos), lei 8.666 de 1993 (lei de licitações), lei 11.952 de 2009, lei 12.512 de 2011 e lei 13.001 de 2014, todas alteradas pela Lei 13.465 de 2017.

Referida Lei visou assegurar maior transparência e agilidade à regularização fundiária rural, assim como desburocratizar a reforma agrária, assegurando mais efetividade às políticas públicas relacionadas (BRASIL, 2017, n.p.). Ocorre que o referido diploma manteve a gigantesca pulverização de dispositivos em uma infinidade de leis, prejudicando, assim, a própria segurança jurídica.

Ocorre que a Lei 13.465 de 2017, apesar de normatizar a regularização fundiária urbana de maneira detalhada “[...] e com ânimo de sistematização da matéria, o mesmo não ocorreu em relação ao trato da regularização fundiária rural, ante a opção do legislador em apenas alterar várias leis que já regravam esse assunto” (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 20).

A Lei 13.340 de 2016 autorizou a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural; a Lei 12.512 de 2011 instituiu o *Programa de Apoio à Conservação Ambiental* e o *Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais*; a Lei 8666 de 1993 dispensa a licitação em alienação e concessão de direito real de uso de terras rurais da União e do Incra (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 14).

Ocorre que a regularização fundiária urbana (Reurb), no Título II da Lei 13.465 de 2017 é muito mais densa, contando com onze (11) capítulos, apresenta novidades, criando instrumentos de regularização e institutos civis. O Capítulo I (arts. 9º a 14) “[...] é dedicado às disposições gerais, apresentando noções

elementares, definições, princípios, fins e distinções” (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 14).

Dessa forma, apesar de a Lei 13.465 de 2017 ter aprimorado o instituto e o procedimento, contribuiu menos para a regularização fundiária rural do que para a Reurb, inclusive, em relação a questões ambientais urbanas. Trata-se, nesse sentido, de um procedimento, em muitos aspectos, menos burocrático e potencialmente mais célere.

Um processo de regularização fundiária sustentável demanda “[...] a adoção de mecanismos de segurança da posse, trabalhando para que os possuidores recebam o título da respectiva propriedade ou a concessão de uso para fins de moradia na área”, pois é necessário “[...] formar raízes, evitar a ‘expulsão branca’” (BORATTI, 2007, p. 403).

A integração à cidade formal implica na regularização urbanística, jurídica e registraria, de modo que os cidadãos destinatários do projeto se integrem à cidade formal (BORATTI, 2007, p. 403). Para que seja possível adentrar os procedimentos utilizados para concretizar o referido instituto, é imperioso tratar do conceito de imóvel rural, quanto aos seus aspectos fiscal, registral e por utilização.

#### **4.2. O conceito de imóvel rural**

O objetivo do presente tópico é tratar dos conceitos de imóvel rural, especificamente, a partir dos critérios fiscal, registral e baseado na utilização, estabelecendo-se qual deles é utilizado para fixar as diretrizes iniciais dos procedimentos judiciais e administrativos específicos voltados à regularização fundiária.

A primeira maneira que a lei encontra para fixar o conceito de imóvel rural é a partir da fixação da base de cálculo de tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária. Notável que referida incidência é determinada tanto por afirmação (definindo-se o que constitui imóvel rural para fins tributários) e por eliminação (definindo imóvel rural como aquele que não é urbano).

Assim, na legislação infraconstitucional, os regimes jurídicos do imóvel urbano em relação ao imóvel rural diferem no âmbito tributário, cadastral, ambiental, de ordenação territorial, de aquisição por usucapião especial e por estrangeiros e de

direito registral imobiliário, dentre outras diferenciações (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 19-20).

Dessa forma, o critério *fiscal* define um imóvel de acordo com sua *localização*, conforme a Lei 9.393 de 1996, o Decreto 4.382 de 2002 e o art. 32, §1º do Código Tributário Nacional. Cada um desses diplomas trata de definir o que seria um imóvel rural de maneira diferente, relacionando-o, especificamente ao Imposto Territorial Rural.

A Lei 9.393 de 1996, em seu Art. 1º, afirma que o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), tem por fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município. O §2º do dispositivo considera imóvel rural “[...] a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras, localizada na zona rural do município” (BRASIL, 1996, n.p.).

O Decreto 4.382 de 2002, Art. 2º, determina a incidência do ITR quanto à “[...] propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município”. O Art. 9º considera imóvel rural “[...] a área contínua, formada de uma ou mais parcelas de terras”, fora da zona rural do município, mesmo que o sujeito passivo detenha apenas a posse de parte do imóvel (BRASIL, 2002, n.p.).

O Parágrafo único considera “[...] área contínua a área total do prédio rústico, mesmo que fisicamente dividida por ruas, estradas, rodovias, ferrovias, ou por canais ou cursos de água” (BRASIL, 2002, n.p.). Além do conceito fiscal, o registral também guarda relação com a localização física do imóvel rural, todavia, mediante outros critérios.

Para a seara registral, além da localização física, o critério registral determina outras condições para que um bem imóvel seja considerado rural, fazendo com que sobre ele incidam os institutos específicos do direito agrário. Tratam-se, no entanto, de condicionamentos legais, em regra, especificamente relacionados à matrícula e à necessidade de sua unidade.

Para o Art. 176, §1º, I, da Lei 6.015 de 1973, o imóvel será rural se constar da matrícula o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). “[...] considerando-se a unidade imobiliária o prédio rústico descrito na sua respectiva matrícula”, localizado “[...]em área urbana ou rural e constituído por uma ou mais áreas identificadas por meio de suas respectivas matrículas imobiliárias” (ARRUDA, 2011, n.p.).

Esse critério se aplica à posse com ou sem título. No Registro de Imóveis, a área descrita na matrícula representará sempre uma unidade imobiliária. Nada impede, contudo, “[...] que o proprietário requeira ao oficial de registro a unificação das áreas descritas em suas matrículas”, desde que a fusão das matrículas seja juridicamente possível (ARRUDA, 2011, n.p.).

Tal providência resultará em nova matrícula, com descrição do perímetro total. Forma-se, assim, uma nova unidade imobiliária, de acordo com o Art. 234 da Lei 6.015 de 1973 (ARRUDA, 2011, n.p.), preservando-se, dessa forma, o princípio da unitariedade matricial, no entanto, a partir da presença do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) na matrícula.

Quanto ao parcelamento do solo, caso seu fim seja urbano, será disciplinado na Lei 6.766 de 1979 e, caso seja rural, aplicável o Decreto-lei 58 de 1937. Dessa forma, é evidente que, quanto à regularização fundiária, o legislador também distingue a rural da urbana, em várias leis esparsas, especialmente a partir da Lei 13.465 de 2017 (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 20).

Apesar da relevância dos dois conceitos, essenciais para determinar uma infinidade de consequências jurídicas, o mais relevante no contexto da regularização fundiária rural é aquele que concerne à utilização do imóvel para o exercício de atividades agrícolas, adequando-se, portanto, às políticas públicas voltadas à reforma agrária.

No caso específico da regularização fundiária rural, a legislação preferiu utilizar um critério que não é baseado na localização do imóvel, mas, sim, a partir da aferição da atividade econômica exercitada nos referidos locais. Essa definição, além disso, faz remissão a normatizações mais específicas, inclusive, dos municípios de localização desses bens.

O imóvel rural pode ser definido em decorrência de sua *destinação*, de acordo com o Art. 4º, I, do Estatuto da Terra, Art. 93 do Decreto 59.428 de 1966, Art. 15 do Decreto-lei 57 de 1966 e o Art. 4º da Lei 8.629 de 1993. O Art. 4º, I, do Estatuto da Terra conceitua imóvel rural como aquele destinado à “[...] exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial” (BRASIL, 1964, n.p.).

O Art. 65 da Lei 4.504 de 1964 criou o *módulo rural*, determinando sua indivisibilidade em áreas de dimensão inferior à constitutiva do módulo de propriedade rural (BRASIL, 1964, n.p.). A métrica do referido conceito, todavia, não

é conferida diretamente pelo Estatuto da Terra, mas, sim, à definição que lhe for conferida pela legislação fundiária local.

Dessa forma, para o direito agrário, o imóvel rural “[...] caracteriza-se, essencialmente, pela formação de uma unidade de exploração econômica, quer seja representada por uma única propriedade imobiliária, quer seja pelo grupamento dessas propriedades”, de acordo com o §3º do Art. 46 da Lei 4.504 de 1964 (ARRUDA, 2011, n.p.).

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) considera como um único imóvel rural “[...] duas ou mais áreas confinantes pertencentes ao mesmo proprietário ou não, desde que seja mantida a unidade econômica, ativa ou potencial”, entendimento que acompanha posição do Supremo Tribunal Federal sobre o tema (ARRUDA, 2011, n.p.).

No cadastro do INCRA, “[...] o imóvel rural poderá ser constituído por várias matrículas, por parcelas de matrículas”, em relação às frações ideais nas quais a posse é localizada, e até mesmo por áreas de posse (ARRUDA, 2011, n.p.). Essa situação pode e deve ser corrigida pela regularização fundiária, preservando, assim, o princípio da unicidade matricial.

O Art. 93 do Decreto 59.428 de 1966 define-o “[...] na forma da lei e de sua regulamentação é o prédio rústico de área contínua, localizado em perímetro urbano ou rural dos Municípios que se destine à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agro-industrial, através de planos públicos ou particulares de valorização”. (BRASIL, 1966a, n.p.).

O Art. 15 do Decreto-lei 57 de 1966 afirma que o conceito de zona urbana definido pelo Art. 32 do CTN “[...] não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial”. Sobre ele incidem o Imposto Territorial Rural e demais tributos correlatos (BRASIL, 1966b, n.p.), fixando seu conceito por intermédio por exclusão.

Posteriormente, foi substituído pela fração mínima de parcelamento, constante do Art. 8º, §3º, da Lei 5.868 de 1972 (BECKER, 2012, p. 39), relacionado à transmissão a qualquer título da propriedade rural, quanto à exploração hortifrutigranjeira, culturas permanentes e pecuária que ocorra nas *zonas típicas* dos Municípios.

Referido dispositivo determina que, para o fim de transmissão, a qualquer título, “[...] nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de

tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento”, prevalecendo a de menor área. O §3º considera nulos e ineficazes os atos que infringam esse disposto (BRASIL, 1972, n.p.).

Além disso, não podem “[...] 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 (BRASIL, 1972, n.p.), até mesmo porque o registro de propriedades excessivamente pequenas pode ser capaz de prejudicar a viabilidade econômica da produção.

Já a lei 6.746 de 1979 define *módulo fiscal* como uma unidade de medida em hectares, em valor fixado pelo INCRA, em relação a cada Município levando-se em conta o tipo de exploração predominante no Município - hortifrutigranjeira, permanente, temporária, pecuária ou florestal -, e a renda obtida no tipo de exploração predominante (BRASIL, 1979, n.p.).

Deve considerar, também outras explorações existentes no Município que, apesar de não predominantes, sejam expressivas em razão da renda ou da área utilizada, bem como o conceito de *propriedade familiar*. A dimensão de um módulo fiscal é determinada de acordo com o Município onde se localiza a propriedade (BRASIL, 1979, n.p.).

O valor de um módulo fiscal varia entre cinco (5) e cento e dez (110) hectares (BRASIL, 1979, n.p.), submetida, no entanto, àquilo que determinar a legislação fundiária local quanto às modalidades de produção agrícola, assim como no que se relaciona à definição, do Município, da atividade rural familiar. Refere-se, portanto, à economia de cada localidade.

Já o Art. 4º da Lei 8.629 de 1993, por sua vez, conceitua imóvel rural como “[...] o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial” (BRASIL, 1993, n.p.). Trata-se de diploma especificamente voltado a regulamentar os dispositivos constitucionais atinentes à reforma agrária.

Impera, para a regularização fundiária rural, o critério *finalístico*, “[...] em contraposição ao critério de natureza geográfica, que privilegia a localização do imóvel”. Assim, a localização do imóvel no perímetro urbano não impede sua classificação como rural para os efeitos do Direito Agrário (MENEZES; GONDIM; SANTOS; FIDELES; REIS; CARVALHO; FARIAS, 2018, p. 63).

Do conceito de *área contínua* depreende-se que “[...] interrupções físicas como estradas, rodovias, ferrovias, servidões, rios, canais, lagoas, cercas ou interrupções fictícias como limites de municípios ou divisas de estados não descaracterizam, por si só, a continuidade do imóvel rural” (MENEZES; GONDIM; SANTOS; FIDELES; REIS; CARVALHO; FARIAS, 2018, p. 64).

Exige-se, porém, que as áreas nas quais se localizam “[...] mantenham a unidade da exploração econômica”. Inclui “[...] a identificação de área contínua composta de diversas matrículas imobiliárias que compõem, sob a perspectiva da exploração econômica, um único imóvel rural” (MENEZES; GONDIM; SANTOS; FIDELES; REIS; CARVALHO; FARIAS, 2018, p. 64).

A Constituição Federal de 1988 delegou à lei ordinária a definição dos conceitos de pequena e média propriedades. A Lei 8.629 de 1993 classifica-os a partir da quantidade de módulos fiscais aferidos, sendo que uma área inferior ou igual a quatro (4) módulos fiscais será classificada como *pequena propriedade* (MENEZES; GONDIM; SANTOS; FIDELES; REIS; CARVALHO; FARIAS, 2018, p. 69).

Já a área superior a quatro (4) módulos e inferior ou igual a quinze (15) módulos fiscais é definida como *média propriedade*. Já a área superior a quinze (15) módulos fiscais será tida como *grande propriedade* (MENEZES; GONDIM; SANTOS; FIDELES; REIS; CARVALHO; FARIAS, 2018, p. 69). São conceitos essenciais para o procedimento de regularização fundiária rural.

Demonstra-se, portanto, que a regularização fundiária é um procedimento administrativo complexo, sendo que uma das etapas indispensáveis à regularização fundiária rural, especificamente na seara jurídico-registral imobiliária, é o georreferenciamento do imóvel objeto do processo. Trata-se, entretanto, de trabalho demorado e burocrático.

## **CAPÍTULO 5. O GEORREFERENCIAMENTO NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL**

Conforme demonstrado anteriormente, a regularização fundiária é um procedimento administrativo complexo. Uma de suas etapas é o georreferenciamento do imóvel, que consiste em um processo trabalhoso, demorado

e burocrático, de maneira que se faz necessário estudar a evolução dessa atuação, especialmente no que concerne às novas tecnologias.

Desse modo, o objetivo do presente capítulo é o estudo das utilizações do georreferenciamento nos processos de regularização fundiária rural, especialmente no que concerne à segurança do registro e à unidade da matrícula, inclusive quanto ao seu conceito e procedimento e, ao final, a possibilidade de utilização de VANTs para o referido procedimento.

Para tanto, serão tratadas as relações entre esse procedimento e os princípios atinentes à reforma agrária, especialmente a função social da propriedade, enquanto direito fundamental individual, econômico e social, bem como no que tange aos princípios registrais, especialmente à segurança jurídica na qual se baseia o sistema matricial imobiliário.

### **5.1. O georreferenciamento no procedimento de regularização fundiária**

No presente tópico será tratado o georreferenciamento no procedimento de regularização fundiária, especialmente o procedimento aplicável à formulação do memorial descritivo da propriedade imobiliária rural, assim como os casos nos quais este é indispensável, especialmente nos processos relacionados a imóveis da união localizados na Amazônia Legal.

Inicialmente, é imperioso compreender que o procedimento de regularização fundiária demonstra especial importância para a reforma agrária em decorrência ao fato de sua acessibilidade em abstrato, tendo em vista que não há restrições subjetivas no tocante a quem pode requerê-la, somente tendo de reunir os elementos objetivos pressupostos pela legislação.

Todo titular de imóvel rural com justo título e de boa-fé faria jus ao processo administrativo de regularização fundiária, apesar de o atendimento se dar na medida em que o pretendente atenda a requisitos indispensáveis, como a cultura efetiva, a morada habitual e a ocupação de área não exceder os limites legais e o atendimento à oportunidade e à conveniência da administração (FALCÃO, 1995, p.115-119).

Assim, a regularização fundiária rural traduz-se em um procedimento objetivo, especialmente dirigido à verificação do preenchimento dos requisitos determinados por uma infinidade de diplomas legais para seu deferimento. Ocorre que, apesar da

objetividade desses pressupostos, há um indispensável trabalho de interpretação, desde o início.

Até porque o primeiro passo para a Regularização Fundiária é a identificação da situação da área a ser regularizada. Após, é necessário escolher o instrumento jurídico adequado para sua obtenção, especialmente quanto à situação da área a ser regularizada (SERRA; SERRA, 2020, p. 195), especialmente no que concerne à situação jurídico-registral da área.

A regularização fundiária rural se aplica às terras devolutas ocupadas, aos assentamentos informais, às terras indígenas, aos quilombos, às comunidades ribeirinhas não indígenas, aos pescadores artesanais, às comunidades extrativistas e a empreendimentos de alta e média renda, por exemplo, os condomínios e hotéis que impedem o acesso às áreas de praias.

Excluem-se da possibilidade de regularização fundiária: áreas indispensáveis à segurança nacional, de utilidade pública e de interesse social, tradicionalmente ocupadas por populações indígenas ou destinadas à preservação ambiental; acessões ou benfeitorias federais; e as vias federais de comunicação.

O procedimento inicia-se pela fase administrativa. Nesta, começa-se pela legitimação de posse. Após, é necessária a produção de um projeto de regularização e da notificação do proprietário e confrontantes e, por meio de edital, dos eventuais interessados. Ao final do procedimento será expedida uma Certidão de Regularização Fundiária (CRF).

A *legitimação de posse* garante-a aos moradores e só se aplica a imóveis privados, enquanto a *legitimação fundiária* é uma forma de aquisição originária da propriedade, de acordo com o Art. 23 da Lei 13.465 de 2017, a exemplo da usucapião administrativa que ocorre no reconhecimento administrativo da usucapião, aplicando-se, também, a áreas públicas (SERRA; SERRA, 2020, p. 133).

Segue-se, então, para a fase registral, iniciada pelo registro da CRF, passando ao eventual registro da nova área e dos direitos reais indicados na ferida Certidão. A partir daí, o oficial terá o prazo de quinze (15) dias para proceder à qualificação registral, seguido pelo período de sessenta (60) dias para a conclusão, prorrogável por igual período. Uma de suas etapas, contudo, é o georreferenciamento.

Uma das etapas do processo de regularização fundiária rural é a elaboração de memorial descritivo da área, que deve passar pelo procedimento de

georreferenciamento a permitir o deferimento do pedido na esfera administrativa e a consequente expedição da CRF, permitindo-se, assim, a passagem à etapa registral imobiliária.

De acordo com a Norma técnica para georreferenciamento de imóveis rurais, o conceito de imóvel rural a ser considerado no georreferenciamento “[...] é aquele objeto do título de domínio, bem como aquele passível de titulação” (BRASIL, 2013a, n.p.). Assim, utiliza-se, aqui, o conceito registral de imóvel rural, não o fixado por utilização, que é aferido no início do processo de regularização fundiária.

Desse modo, “[...] no procedimento de certificação do memorial descritivo georreferenciado, para os fins e efeitos do Registro de Imóvel, não se aplica o conceito agrário de imóvel rural”, pois a identificação do imóvel rural é exigência imposta ao Registro de Imóveis, não se relacionando, portanto, ao cadastro da área junto ao INCRA (ARRUDA, 2011, n.p.).

A necessidade de georreferenciamento do imóvel objeto de regularização fundiária é indispensável no caso de as ocupações incidirem nas áreas rurais das quais trata a Lei 11.952 de 2009, ou seja, imóveis da União, no âmbito da Amazônia Legal.

Nessa hipótese, de acordo com o Art. 4º da instrução normativa 100 de 2019 do INCRA, “[...] para o procedimento de regularização fundiária, é necessário que a gleba pública federal e os projetos com características de colonização atendam aos seguintes requisitos: [...] II - georreferenciamento e certificação do perímetro;” (BRASIL, 2019, n.p.).

O Art. 14, II, determina que a regularização fundiária de ocupações de terras públicas rurais atenderá à “[...] elaboração de memorial descritivo dos perímetros das ocupações, com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, com as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro;” (BRASIL, 2019, n.p.).

O Art. 16 afirma que as glebas e ocupações deverão ser georreferenciadas e certificadas. O Art. 22, IV, determina que a regularização fundiária de ocupações com área entre quinze módulos fiscais e dois mil e quinhentos hectares deverá ser precedida de apresentação da planta e memorial descritivo, assinados por profissional habilitado e portador de ART (BRASIL, 2019, n.p.).

Referidos documentos devem apresentar “[...] as coordenadas dos vértices definidores dos limites do imóvel rural, georreferenciadas ao Sistema Geodésico

Brasileiro;”. O Art. 24, VII, VIII e X determina que o processo administrativo de regularização fundiária deve ser instruído por cópia da planta e memorial descritivo do imóvel georreferenciado (BRASIL, 2019, n.p.).

Esse memorial deve ser previamente aprovado por fiscalização do Sistema de Gestão Fundiária. Além disso, deve ser apresentada cópia da (ART) do profissional responsável pelo georreferenciamento, assim como a “[...] análise de sobreposição do imóvel;”. Ao final, conforme Art. 30, o Incra expedirá os títulos de domínio (TDs) e as concessões de direito real de uso (CDRUs) (BRASIL, 2019, n.p.).

Além disso, “[...] publicará em Boletim de Serviço a decisão que autorize sua expedição” (BRASIL, 2019, n.p.). Dessa forma, especialmente em relação à regularização fundiária de imóveis da União no contexto da Amazônia Legal, faz-se indispensável a elaboração de memorial descritivo embasado nos resultados de procedimento de georreferenciamento que, portanto, deve ser objeto de estudo.

## **5.2. O georreferenciamento e a segurança jurídica registral**

Este tópico tem por objetivo o estudo dos conceitos técnicos relacionados ao georreferenciamento, especialmente quanto à unicidade matricial e da construção de um cadastro específico para os imóveis rurais, privilegiando, portanto, a segurança jurídica registral, na tentativa de tornar conhecida a extensa malha fundiária rural brasileira.

Em que pese o sistema de registro imobiliário brasileiro ser dos mais seguros e desenvolvidos de que se tem notícia, mesmo no contexto do chamado *notariado latino*, é de se notar que as dimensões continentais do país, o formato de sua colonização agrícola e a enorme incidência de conflitos ruralistas em nada contribuem para lhe conferir a necessária segurança jurídica.

O problema aumenta se o imóvel envolver glebas e grandes áreas, descritas sem esmero ou rigor, especialmente se o registro se deu sob o sistema anterior à atual Lei dos Registros Públicos, pois, nesses casos, além da imprecisão das medidas, a descrição é padronizada de maneira temerária, sem indicação de ângulo ou inclinação, dificultando ainda mais sua individualização (SALLES, 2007, p. 19).

Em sentido oposto, uma descrição tendente à perfeição afasta o risco de sobreposição ou deslocamento lateral do imóvel, resolvendo questões relacionadas

à disponibilidade ou à necessidade de apuração do remanescente (SALLES, 2007, p. 19), fazendo surgir a necessidade de um cadastro técnico específico para a malha imobiliária rural do Brasil.

O cadastro de imóveis rurais, portanto, representa uma “[...] radiografia da estrutura agrária de um país”, assim como um repositório de informações, no qual devem ser catalogados “[...] dados econômicos, financeiros, sociais e jurídicos do imóvel, do proprietário e da produção, proporcionados pelo seu detentor” (SILVA, 1982, p. 17).

Tanto é assim que sua *probatoriedade jurídica* vem sendo preconizada desde 1969 (SILVA, 1982, p. 17), de maneira que se tornou indispensável para a segurança jurídica dos imóveis rurais, evitando conflitos por terra, auxiliando na concretização da função social da propriedade e, desse modo, auxiliando nos processos de reforma agrária determinados pela Constituição de 1988.

A necessidade de construção de um cadastro rural imobiliário como o CAFIR no Brasil já era percebida há várias décadas, em decorrência de fatores concernentes à administração pública de questões relacionadas à reforma agrária, especialmente quanto à prevenção de conflitos agrários eventualmente ocasionados pela superposição de propriedades.

Até 2001, exigia-se o levantamento topográfico no sistema local, acompanhado de memorial descritivo para a realização do registro do direito de propriedade em serventia imobiliária, acompanhada de ART. A partir de agosto de 2001 passou-se exigir memorial descritivo, executado por profissional habilitado (AMORIM; PESSOA; LEMES; KOMAZAKI; JORGE; GALO; CAMARGO, 2016, p. 2).

Esse documento deveria referenciar “[...] ao Sistema Geodésico Brasileiro oficial, além de estabelecer padrões de precisão posicional definida pelas normas técnicas estabelecidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária” (AMORIM; PESSOA; LEMES; KOMAZAKI; JORGE; GALO; CAMARGO, 2016, p. 2), Determinando-se, assim, uma radical mudança na sistemática registral.

A Lei 10.267 de 2001 instituiu um cadastro público de Registro de Terras, com parâmetro e definições extraíveis de suas normas técnicas, que, com o passar do tempo, tem-se aperfeiçoado e utilizado de novas tecnologias voltadas ao aumento da eficácia do mapeamento territorial (TOLEDO; BERTOTTI, 2014, p. 840), visando aumentar ainda mais a segurança jurídica registral da malha fundiária brasileira.

O Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) surgiu da necessidade de conferir maior segurança jurídica registral à malha fundiária brasileira. Trata-se de um conjunto de informações utilizado pelo INCRA para o aprimoramento da administração pública relacionada aos procedimentos de reforma agrária, todavia, com evidentes consequências registrais.

A estrutura fundiária rural no Brasil vem sofrendo diversas transformações ao longo do tempo. Uma das principais questões relacionadas ao tema é o conhecimento do território brasileiro. Assim, o aprimoramento de técnicas e a facilidade de disseminação de informações é um “[...] instrumento do Estado para um controle organizacional do meio rural brasileiro” (TOLEDO; BERTOTTI, 2014, p. 840).

A padronização dos trabalhos de agrimensura destinados ao levantamento de imóveis rurais se dirige ao fiel conhecimento da malha fundiária rural do Brasil e à garantia de maior confiabilidade na geometria descritiva do imóvel rural, notadamente voltados a “[...]dirimir conflitos decorrentes de sobreposição de limites com imóveis limítrofes” (TOLEDO; BERTOTTI, 2014, p. 840).

Os memoriais que vão embasar os registros junto ao CNIR baseiam-se, para corroborar o ideal de segurança jurídica, em um procedimento denominado georreferenciamento. Trata-se de uma técnica de medição embasada em critérios matemáticos e geográficos que acabou por se transformar, por meio da Lei 10.267 de 2001, em um conceito técnico-jurídico.

Até porque o CNIR permite a identificação e o compartilhamento de informações das propriedades rurais. Trata-se de uma base unificada do INCRA e da Secretaria da Receita Federal (FONTES, 2018, p. 211-212), contribuindo para a administração de conflitos fundiários em relação a todas as esferas de governo e atividades públicas relacionadas aos imóveis rurais.

Assim, o georreferenciamento tem duas funções principais: servir de instrumento de Registro Público voltado à segurança no tráfico jurídico dos imóveis; e de instrumento de cadastro, de finalidade fiscalizatória (OLIVEIRA JÚNIOR, 2005, p. 76), aprimorando a administração pública agrária preventiva de conflitos agrários e permitindo a concretização da função social da terra.

Um dos principais fatores que levam aos problemas relacionados à sobreposição cadastral e registral dos imóveis rurais é a imprecisão acerca das divisas entre eles. Ocorre que as divisas, também denominadas extremas são

marcos indispensáveis para a segurança jurídica registral, até porque delimitam a extensão do direito de propriedade.

São um dos suportes do Direito Imobiliário, compondo, grandemente, a própria essência do princípio da especialidade do registro imobiliário, especificamente quanto à individualização obrigatória de propriedade fundiária. A certeza dos limites do imóvel depende do conteúdo do título de domínio no qual se baseiam os dados geodésicos que caracterizam as divisas (MORAES, 2007, p. 44).

O processo de georreferenciamento, baseado em critérios técnicos e matemáticos, se dirige a aprimorar a fidelidade das informações lançadas no CNIR, permitindo a aferição mais exata possível da malha fundiária rural brasileira e, conseqüentemente, aprimorar a segurança jurídica dos registros imobiliários que se embasam nesse cadastro.

Desse modo, A Lei 10.267 de 2001, regulamentada pelo Decreto 4.449 de 2002, além de criar o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), obrigou os proprietários de imóveis rurais a realizar a certificação dos limites da propriedade de sua responsabilidade (FONTES, 2018, p. 211). Referida obrigatoriedade, entretanto, comporta certas nuances.

Para que o sistema cadastral fundiário rural se tornasse o mais completo possível, foi preciso determinar a obrigatoriedade de seu (re)cadastro, utilizando-se, entretanto, de memorial descritivo formulado a partir do georreferenciamento, inclusive, condicionando a possibilidade de se praticar certos atos jurídico-registrais a esse procedimento prévio.

O georreferenciamento é a obrigatoriedade da descrição de limites, características e confrontações de um imóvel rural, por meio de um memorial descritivo firmado, elaborado por profissional habilitado, com a devida ART, que deve conter os requisitos do Art. 176, §3.º, da Lei de Registros Públicos, com redação fixada pela Lei 10.267 de 2001 (LOUREIRO, 2019, p. 560-561).

Volta-se a tornar conhecidas as coordenadas de um imóvel rural quanto ao um determinado sistema de referência. No Brasil, relaciona-se ao Sistema Geodésico Brasileiro (SGB) e objetiva evitar distorções ou fraudes no espelho imobiliário, garantindo maior fidelidade das informações registraes, especialmente ao prevenir a superposição de áreas (LOUREIRO, 2019, p. 561-563).

Tendo em vista, inclusive, o fato de que colabora de forma significativa para a segurança jurídica registral, a Lei 10.267 de 2001 modificou a Lei de Registros

públicos para que passasse a exigir, para alguns dos mais relevantes atos jurídico-registrais, a inscrição do imóvel rural no cadastro fundiário próprio, antecedida pelo georreferenciamento.

O Art. 176, §1º, II, “3)”, “a”, da Lei de Registros Públicos, determina que a escrituração no livro das matrículas tem como requisito a “identificação do imóvel, que será feita com indicação” e, caso seja rural, “[...] do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área” (BRASIL, 1973, n.p.).

O §3º do dispositivo determina que, nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, essa identificação deve ser obtida por intermédio de 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” (BRASIL, 1973,n.p.).

Esta deve conter “[...] 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” (BRASIL, 1973,n.p.).

Essa identificação, nos termos do §4º é “[...] obrigatória para efetivação de registro, em qualquer situação de transferência de imóvel rural, nos prazos fixados por ato do Poder Executivo” (BRASIL, 1973). A regulamentação do dispositivo deu-se por meio do Decreto 4.449 de 2002. Os prazos para que se proceda ao georreferenciamento se encontram no Art. 10 do diploma.

Conforme o dispositivo, os prazos são de: noventa dias, para imóveis com área de cinco mil hectares ou mais; um ano, para imóveis com área entre mil e cinco mil hectares; dez anos, para imóveis com área entre duzentos e cinquenta e quinhentos hectares; e vinte e dois anos para imóveis com área inferior a vinte e cinco hectares (BRASIL, 2002, n.p.).

Assim, em geral, todos os proprietários de imóveis rurais estão obrigados a proceder ao georreferenciamento, assim como, de acordo com o Art. 10 do Decreto 4.449 de 2002, os usufrutuários e nu-proprietários, os posseiros, os enfiteutas e os foreiros (BRASIL, 2002, n.p.). Ocorre que o referido condicionamento não é ilimitado, não impedindo diversos atos jurídico-registrais concernentes ao imóvel.

Não há obrigatoriedade de promover o georreferenciamento de todas as áreas rurais contíguas se se pretender realizar desmembramento, remembramento, parcelamento ou alienação em relação apenas a uma delas. Somente aquela deverá ser georreferenciada, “[...] sob pena de não conseguir efetivar o registro do título que deu causa a esses fatos imobiliários” (ARRUDA, 2011, n.p.).

O georreferenciamento, apesar de ter se tornado um conceito técnico-jurídico, especialmente quanto ao registro de imóveis e à administração pública fundiária, é um conceito relacionado às ciências exatas, especialmente às engenharias e, mais especificamente, à agrimensura, tornando imperioso conhecer, ainda que superficialmente, alguns dos aspectos desse sistema.

O sistema de constatação de divisas há muito tem sido feito pelos profissionais da agrimensura a partir de determinados marcos de localização pré-estabelecidos. Trata-se da base do chamado *sistema geodésico*. Ocorre que esses procedimentos devem evoluir em compasso com diversas tecnologias. Uma revolução quanto a essa seara foi o *Global Positioning System* (GPS).

Embora hoje a localização espacial seja tarefa simples para o usuário, foi um dos primeiros problemas científicos que o ser humano procurou solucionar. Para tanto, utilizou-se o GPS, que é o instrumento mais eficiente para coletar “[...] informações espacializadas pontuais, lineares e poligonais (ROQUE; OLIVEIRA; FIGUEIREDO; BRUM; CAMARGO, 2006, p. 88).

É a tarefa conhecida como georreferenciamento”. Trata-se de uma “técnica aprimorada de descrição dos imóveis rurais, que contribui para o controle tanto do cadastro dos imóveis rurais como dos direitos reais a eles relativos”, objetivando, assim, fornecer a localização específica de um bem individualizado dentro do globo terrestre (ROQUE; OLIVEIRA; FIGUEIREDO; BRUM; CAMARGO, 2006, p. 88).

Assim, “[...] georreferenciar uma área, consiste em delinear seus limites formando um polígono”, ou seja, “[...] a densificação por meio de poligonais geodésicas de precisão”. Trata-se de técnica indispensável após o estabelecimento da Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais (ROQUE; OLIVEIRA; FIGUEIREDO; BRUM; CAMARGO, 2006, p. 88-89).

Há, para tanto, “[...] uma ampla infraestrutura de redes geodésicas que atenda aos profissionais voltados para os trabalhos de georreferenciamento”, determinando-se, por seu intermédio, as coordenadas de uma base para o transporte de pontos de

controle planimétrico a partir de dados fundamentais do Sistema Geodésico Brasileiro (ROQUE; OLIVEIRA; FIGUEIREDO; BRUM; CAMARGO, 2006, p. 89).

A utilização do GPS nos levantamentos geodésicos tornou necessária a adoção de sistemas de referência geocêntricos. O sistema de navegação por satélite do GPS utiliza o *World Geodetic System*, de 1984, como referência. O sistema de referência exigido pelo INCRA, no Brasil, é o *South American Datum*, de 1969 (SAD-69), adotado em 1979 (ROQUE; OLIVEIRA; FIGUEIREDO; BRUM; CAMARGO, 2006, p. 93).

O Sistema Geodésico Brasileiro (SGB) é o “[...] conjunto de pontos geodésicos implantados na porção da superfície terrestre delimitada pelas fronteiras do país”, ao qual estão referidas todas as informações espaciais no Brasil. Volta-se a identificar inequivocamente o imóvel e descrevê-lo por meio de coordenadas do sistema de referência (ROQUE; OLIVEIRA; FIGUEIREDO; BRUM; CAMARGO, 2006, p. 93).

Em decorrência da necessidade de avanço tecnológico da Geodésia, foram criadas, para ampliar o SGB, as Redes Estaduais GPS. Seu principal diferencial é “[...] a garantia da sua integridade física”, pois a localização de cada uma se dá a partir de sítios previamente escolhidos, preferencialmente, locais onde se encontram órgãos públicos (ROQUE; OLIVEIRA; FIGUEIREDO; BRUM; CAMARGO, 2006, p. 93).

Dessa forma, além dos marcos global, sul-americano e nacional, as redes estaduais de geolocalização são capazes de especificar ainda mais os trabalhos de medição e delimitação feitos por intermédio do sistema de GPS. Ocorre que o georreferenciamento, apesar de ser apenas uma parte do processo de cadastro rural, deve seguir um procedimento próprio.

As etapas para sua realização são: coleta de informações geográficas, no campo, “[...] dos vértices do perímetro do imóvel, realizada por equipamentos específicos de geoposicionamento por satélite; e o “[...] pós-processamento dos dados adquiridos em campo e adequação aos formatos necessários para posterior utilização” (FONTES, 2018, p. 212).

Assim, o georreferenciamento, especialmente mediante utilização do sistema de GPS, representa facilitação e agilização dos procedimentos de agrimensura. Além disso, a partir das informações coletadas por intermédio do

georreferenciamento, é possível elaborar um memorial descritivo no qual a superfície e as divisas estejam delimitadas com maior precisão.

Na seara registral, o georreferenciamento se dirige a embasar o memorial descritivo de um determinado imóvel. Trata-se de um dos vários documentos necessários ao seu cadastramento, assim como indispensável por ocasião do registro de alguns dos mais relevantes atos jurídico-registral. É, assim, parte indispensável de um complexo procedimento administrativo.

Apresentada a documentação, o Comitê Regional de Certificação da Superintendência Regional deverá aferir se a poligonal objeto do memorial não se sobrepõe a outra, bem como se o memorial atende às exigências técnicas. Se a documentação não estiver de acordo com a NTGIR, “[...] o interessado será notificado para proceder às devidas correções” (LOUREIRO, 2019, p. 561-567).

Caso a documentação esteja em ordem, será emitido parecer conclusivo, por meio de certificação, “[...] sendo aposto carimbo nas três vias da planta e do memorial descritivo do imóvel. O INCRA então restituirá ao interessado a certidão, uma via da planta e do memorial”. A certidão deverá instruir o requerimento de averbação a ser apresentado junto ao Cartório de Registro de Imóveis (LOUREIRO, 2019, p. 567-568).

O requerimento deverá ser protocolado no Registro de Imóveis em trinta (30) dias, “[...] sob pena de perda de validade do certificado expedido pelo INCRA. A não realização do georreferenciamento no prazo legal implica no impedimento da efetivação do registro, em qualquer situação de transferência do imóvel rural e ainda de parcelamento, desmembramento ou remembramento” (LOUREIRO, 2019, p. 568).

Caso o objetivo seja o desmembramento, deve ser feito o georreferenciamento de toda a área descrita na matrícula. Além disso, é preciso destacar, no memorial descritivo georreferenciado, a área a ser desmembrada. As partes ideais de um condomínio não podem ser objeto de georreferenciamento, salvo se os condôminos decidirem encerrar o condomínio (LOUREIRO, 2019, p. 570-572).

Nesse caso específico, “[...] poderão promover a divisão do imóvel em partes certas e individualizadas, descrevendo-as em memoriais georreferenciados para fins de certificação pelo Incra” (LOUREIRO, 2019, p. 572). Especialmente nesse sentido

é que o georreferenciamento tem gigantescas e evidentes consequências jurídico-registras.

Por isso é que resta clara a necessidade da divisão entre as etapas administrativa e registral. Isso porque ao INCRA competirá apenas a aferição do cumprimento dos requisitos técnicos relacionados ao georreferenciamento, escapando à sua competência as questões especificamente jurídico-registras, a exemplo da retificação de registro.

O cadastramento do imóvel junto ao CNIR não é um ato jurídico em sentido estrito, mas, sim, uma obrigação administrativa, indispensável em diversas hipóteses fixadas pela legislação. Por isso é que a apresentação do memorial descritivo embasado em processo de georreferenciamento não é capaz, isoladamente, de legitimar eventuais discrepâncias registras.

Por isso é que “[...] a certificação do memorial descritivo pelo INCRA não implicará reconhecimento do domínio ou a exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário”, pois não é capaz de expurgar do título de domínio eventuais vícios. Assim, não se trata de um processo de legitimação, pois essa é atribuição exclusiva do Oficial de Registro de Imóveis (ARRUDA, 2011, n.p.).

Este deve aferir, inclusive, “[...] se a área constante do memorial descritivo corresponde ao imóvel descrito na matrícula e se não está havendo violação a direitos de terceiros confrontantes”. Nesse caso, deve proceder como se efetuasse uma retificação na matrícula, na forma do Art. 213 da Lei de Registros Públicos (ARRUDA, 2011, n.p.).

Assim, os limites divisórios da área georreferenciada não são aferidos pelo Incra, que apenas certifica a peça técnica, independentemente da anuência dos confrontantes, cabendo ao Oficial, a requerimento do interessado, na ausência da declaração dos confinantes de que os limites divisórios foram respeitados, com suas respectivas firmas reconhecidas”, proceder à retificação (ARRUDA, 2011, n.p.).

Nesse sentido é que se torna ainda mais clara a necessidade de que o procedimento ora estudado seja dividido em duas etapas: uma, administrativa, junto às divisões regionais do INCRA; e outra, à qual se procede diante da serventia registral imobiliária. Cada uma, portanto, demonstra ter atribuições específicas e reciprocamente inconfundíveis.

Na hipótese de a nova caracterização do imóvel ser diversa da que consta do álbum imobiliário, “[...] caberá ao interessado providenciar a retificação do registro

por via administrativa” (LOUREIRO, 2019, p. 569-570), pois a competência é do oficial de registro, mediante provocação. O Art. 9º, §5º, do Decreto 4.449 de 2002 afirma que:

§5º O memorial descritivo, que de qualquer modo possa alterar o registro, resultará numa nova matrícula com encerramento da matrícula anterior 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 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 (BRASIL, 2002, n.p.).

Desse modo, as consequências registrais da obrigatoriedade de registro do memorial descritivo embasado em processo de georreferenciamento não se restringem somente ao condicionamento da prática de determinados atos jurídicos como, também, determinam a possibilidade de retificação registral imobiliária, a pedido do interessado.

### **5.3. O georreferenciamento na usucapião especial rural administrativa**

Neste tópico será tratado o processo administrativo extrajudicial da usucapião de imóveis rural, suas relações com a regularização fundiária, com a função social da propriedade e, conseqüentemente, com a reforma agrária, seu procedimento, requisitos e, notadamente, as possibilidades de utilização do georreferenciamento, voltado à segurança jurídica registral e à unidade matricial

A regularização fundiária é um dos aspectos indispensáveis para a concretização da reforma agrária determinada pela Constituição de 1988. Ocorre que se trata de um conceito amplo, que não se restringe a apenas um procedimento administrativo, referindo-se, sim, às diversas formas mediante as quais a propriedade imobiliária rural se torna legítima.

O Art. 187 da Constituição de 1988 determina que a política agrícola deverá ser planejada e executada de acordo com a lei, “[...] com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos

setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: [...] VIII - a habitação para o trabalhador rural” (BRASIL, 1988, n.p.).

É necessário destacar, novamente, que a agricultura familiar é um dos pilares da política agrícola no Brasil, inclusive, em decorrência de seus impactos econômicos. É possível afirmar, portanto, que a usucapião dos imóveis rurais é, sim, um importantíssimo instrumento de regularização fundiária, privilegiando, via de consequência, a reforma agrária determinada pela Carta de 1988.

A partir da regularização fundiária, tornou-se possível a usucapião administrativa perante o registro de imóveis. Apesar de ser um instrumento que pode ser utilizado no procedimento de regularização, com ela não se confunde, pois, geralmente, não atinge a amplitude do procedimento de regularização (SERRA; SERRA, 2020, p. 133-195).

Vários caminhos podem ser seguidos para atingir esse objetivo, a depender da situação fática, até porque a referida declaração é apenas um dos objetivos da regularização fundiária (SERRA; SERRA, 2020, p. 195-200). Assim, é possível que a regularização fundiária *lato sensu* dê-se por intermédio do procedimento de usucapião administrativa.

Como um dos procedimentos voltados à regularização fundiária rural *lato sensu*, a usucapião especial rural é uma forma de aquisição originária da propriedade, cujos requisitos são fixados pela própria Constituição de 1988, relacionando-se a pequenas propriedades no campo, caracterizadas, especialmente pela produção agrícola familiar.

A Lei 6969 de 1981 determina uma área de vinte e cinco (25) hectares. Além disso, se o módulo rural for superior, todavia, prevalecerá essa medida. Determina, além disso, a necessidade de requerimento ao juiz e “transcrição” no Registro de Imóveis (BRASIL, 1981, n.p.). A Constituição de 1988, que, por óbvio deve prevalecer, estabelece uma métrica diversa.

O Art. 191 determina que aquele que não for proprietário de imóvel rural ou urbano e possuir como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, imóvel rural, não superior a cinquenta hectares, “[...] tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade” (BRASIL, 1988, n.p.), disposição reproduzida pelo Art. 1239 do Código Civil (BRASIL, 2002, n.p.).

Apesar de fixar uma série de requisitos objetivos, nem a Constituição Federal de 1988, nem o próprio Código Civil, ao reproduzir a Lei Maior, foram capazes de

resolver questões especificamente relacionadas às divisas, aos diversos conceitos de imóvel rural, à extensão necessária da atividade rural desempenhada, ao formato dos pedidos no procedimento da usucapião.

O CJF, nos Enunciados 312 e 313 determinou que: “[...] observado o teto constitucional”, a fixação da área máxima usucapível “[...] levará em consideração o módulo rural e a atividade agrária regionalizada” e que a posse sobre área superior aos limites legais impossibilita sua aquisição por usucapião especial, “[...] ainda que o pedido restrinja a dimensão do que se quer usucapir” (BRASIL, 2012, n.p.).

Dessa forma, a métrica determinada por ocasião do pedido de usucapião especial rural é o conceito de imóvel fixado por utilização, especialmente em decorrência da combinação entre posse e trabalho ser um dos requisitos de sua concessão. É necessário, todavia, aferir a possibilidade de aquisição por usucapião de área inferior ao módulo rural.

O Superior Tribunal de Justiça entendeu que é possível a usucapião especial rural de área inferior ao módulo rural, em razão da legislação ter delimitado apenas a área máxima a ser usucapida, sendo mais importante o atendimento ao requisito da função social da norma (BRASIL, 2015, n.p.). Ainda é preciso, contudo, tratar de cada um dos requisitos.

Nota-se que o encurtamento do prazo de prescrição aquisitiva na usucapião especial rural se deve, justamente, à necessidade de cumprimento de outros requisitos que, por sua vez, são limitadores do referido pedido. Nesse mesmo sentido, evidencia-se que o instituto se dirige à regularização a situação fundiária de pequenas propriedades, caracterizadas pela agricultura familiar.

Também denominada usucapião *agrária* ou *rústica* funda-se na posse-trabalho, baseada na utilização econômica do bem. Trata-se da maior influência no reconhecimento da posse apta a adquirir a propriedade por meio da usucapião. Tais requisitos, no entanto, não estão imunes a críticas. Exige-se que possuidor não seja proprietário de outro imóvel, mesmo urbano (MARQUES; MARQUES, 2017, p. 43).

Ora, “[...] se o trato da terra rural for de tal modo insignificante, não se deve negar o direito do usucapiente”. A propriedade urbana, especialmente em condomínio, não pode inibir a concessão da usucapião rústica. Mais do que isso, “[...] caso o possuidor tenha a terra como sua, há entendimento de que não se trata do *animus domini* adotado na concepção civilista” (MARQUES; MARQUES, 2017, p. 43).

Isso porque não se deve *investigar a consciência* do possuidor, seu “foro íntimo”. Exige-se, sim, a prova de que exerce atividades agrárias no imóvel. Quanto à *posse pessoal e direta* do usucapiente, questiona-se se são admissíveis a *accessio possessionis* e a *successio possessionis*, possíveis na usucapião civil (MARQUES; MARQUES, 2017, p. 43).

Ocorre que “[...] é ponto pacífico na doutrina agrarista que, na usucapião agrária, não se conhece a figura do preposto, nem se admite que a posse do antecessor se some à do atual”. Nesse sentido, a posse deve ser direta, pessoal e ininterrupta admitindo-se, excepcionalmente, a *successio possessiones* (MARQUES; MARQUES, 2017, p. 43).

Essa situação pode ocorrer no caso específico da *propriedade familiar*, até por se tratar de um de seus postulados fundamentais (MARQUES; MARQUES, 2017, p. 43). Assim, parte da doutrina permite que o requerente da usucapião seja proprietário condominial, todavia, desautoriza o aproveitamento sucessivo da posse anterior como período de prescrição aquisitiva.

Ocorre que o rompimento da posse mansa e pacífica não ocorre por meio de qualquer ato de inconformismo de parte do interessado ou titular do domínio. Devem ser atos legais, inclusive oposições judiciais que, todavia, devem ser sérias e procedentes, de modo que ações possessórias ou reivindicatórias só tem esse efeito se forem julgadas procedentes (LOUREIRO, 2018, p. 1162).

Assim, somente atos jurídico-processuais *stricto sensu* são aptos a romper a mansidão e a passividade no decorrer do período de prescrição aquisitiva, dificultando, portanto, efeitos deletérios de desforços que se encontrem fora das hipóteses legais, assim como impedindo que medidas informais prejudiquem um possível pedido de usucapião.

Os pressupostos da usucapião especial rural constam da Constituição de 1988 e do Código Civil, assim como são especificados, inclusive, pelos Enunciados 312 e 313 da V Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal. Ocorre que o pedido de usucapião junto ao foro imobiliário extrajudicial demanda o preenchimento de outros requisitos.

Nesse diapasão, o Art. 216-A da Lei de Registros Públicos demanda a ata notarial que ateste a posse, planta e memorial descritivo assinado por profissional habilitado, certidões negativas judiciais e justo título ou outros documentos (BRASIL,

1973, n.p.). Além disso, devem ser preservados os princípios da prioridade e da segurança jurídica registral.

O “justo título” é aquele potencialmente hábil para transferir a propriedade ou outros direitos reais, que, todavia, deixa de fazê-lo em decorrência de vício substancial ou formal, como defeitos relacionados à aquisição a *non domino*, do compromisso de compra e venda sem prévio parcelamento do solo, ou títulos que violam os princípios da especialidade ou da continuidade registral (LOUREIRO, 2018, p. 1175).

A ausência de justo título pode ser suprida, nos termos do diploma, por quaisquer documentos capazes de demonstrar a origem, a continuidade, a natureza e o tempo da posse, assim como o pagamento dos impostos e das taxas que incidirem sobre o imóvel, favorecendo, portanto, a utilização do procedimento extrajudicial para a usucapião especial rural.

O pedido de usucapião extrajudicial, levado ao Registro Imobiliário, é comparável a uma petição inicial. Os requisitos de ambos, inclusive, são próximos. Ocorre que o pedido administrativo é menos rigoroso. Mesmo assim, o postulante deve enquadrar o caso e apontar a modalidade de usucapião, descrever a posse e fundamentar o pedido (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 79).

Apesar de não ser exigido, é adequado que o pedido seja formulado por advogado. O oficial de registro pode determinar o suprimento de informações. O cumprimento dessa determinação pode levar à rejeição do pedido. Não há, propriamente, um indeferimento da inicial (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 79).

Desse modo, “[...] se não houver qualquer atendimento aos requisitos ou ao pedido de emenda do Oficial, o resultado será sempre a rejeição do pedido”. Apresentado o pedido, este será prenotado. Apesar de a prenotação valer por trinta (30) dias, no referido procedimento, prolonga-se até a manifestação de mérito do Oficial ou a impugnação. (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 79)

O oficial, contudo, não pode analisar outros títulos subsequentes ao protocolo, sob o risco de alteração da titularidade do bem, criação ou extinção de direitos, mas é possível responder pedido de retificação imobiliária. Somente será possível alterar, eventualmente, “[...] elementos objetivos ou subjetivos do registro, sem se atacar a titularidade do bem” (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 79-80).

Há quem entenda, todavia, que se houver documento que dê suporte à usucapião, como na modalidade ordinária, desnecessária seria a ata. Ocorre que “[...] dispensar o documento em qualquer caso, porque ainda assim ele servirá para atestar outras circunstâncias, como a própria pacificidade e mansidão da posse” (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 82).

Planta e memorial devem estar assinados por profissional habilitado, obedecidos os critérios de especialidade objetiva, de acordo com os Arts. 176 e 225 da Lei de Registros Públicos. Deverão assinar “[...] todos os titulares de direitos reais e outros direitos sobre o imóvel usucapiendo, e confrontantes”, equivalendo à com o laudo e o pedido (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 82).

Assim, “[...] embora a lei pareça apenas exigir que as assinaturas dos outros titulares sejam dadas somente no memorial, ideal é que as assinaturas sejam apostas em ambos os documentos, até porque - e a prática cotidiana mostra isso - para o leigo há maior facilidade em compreender a planta (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 82), exigência que poderia inviabilizar o procedimento.

Ocorre que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu que os titulares de direitos sobre o imóvel usucapiendo e respectivos imóveis confinantes devem assinar a planta e o memorial. Caso não o façam, o silêncio implica anuência, pois é extremamente raro que algum terceiro interessado responda à notificação por edital (SÃO PAULO, 2015, n.p.).

Trata-se, assim, de um processo administrativo-registral, composto por algumas fases e voltado a aferir o cumprimento de requisitos legais. A segurança depositada no georreferenciamento, entretanto, modificou esse procedimento, diminuindo sua formalidade e tornando-o mais acessível, especialmente aos pequenos produtores rurais.

É necessário destacar que o memorial descritivo a ser apresentado por ocasião do pedido administrativo de usucapião deve estar embasado em processo de georreferenciamento, de maneira a garantir a segurança registral, a unidade matricial e a continuidade. No mesmo sentido, essa exigência corrobora o princípio da especialidade registral.

O Superior Tribunal de Justiça entendeu que “[...] o princípio da especialidade impõe que o imóvel, para efeito de registro público, seja plenamente identificado, a partir de indicações exatas de suas medidas, características e confrontações”. Trata-

se de um requisito da matrícula, que deve apontar seu código, dados do CCIR, características, confrontação, localização e área (BRASIL, 2013b, n.p.).

A individualização é “[...] necessária para conferir segurança às relações jurídicas, de maneira que, “[...] tratando-se de processos que versam acerca de imóveis rurais, a apresentação de sua descrição georreferenciada, por meio de memorial descritivo, ostenta caráter obrigatório, constituindo imposição legal relacionada à necessidade de perfeita individualização do bem” (BRASIL, 2013b, n.p.).

No mesmo sentido, o Provimento 65 de 2017 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em seu Art. 4º, VI, determina que o requerimento, “[...] assinado por advogado ou por defensor público constituído pelo requerente”, deverá ser instruído, também, por “[...] descrição georreferenciada nas hipóteses previstas na Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, e nos decretos regulamentadores” (BRASIL, 2017, n.p.).

O Art. 19, III, determina que o registro da usucapião rural somente será realizado após a apresentação: “[...] de certificação do Incra que ateste que o poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhum outro constante do seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas” (BRASIL, 2017, n.p.), demonstrando a sua importância para a coerência da malha fundiária.

Além disso, a Lei 13.838 inseriu o §13 no Art. 176 da Lei de Registros Públicos, que determina que, para a identificação de que tratam os §§3º e 4º, “[...] é dispensada a anuência dos confrontantes, bastando para tanto a declaração do requerente de que respeitou os limites e as confrontações”, comprovando, assim, a crença na precisão do sistema de georreferenciamento (BRASIL, 2019, n.p.).

Dessa forma, a apresentação de memorial descritivo embasado em georreferenciamento fez com que se tornasse desnecessária a anuência expressa dos confrontantes, tamanha a segurança representada pelo referido procedimento no que concerne à aferição das divisas de cada imóvel rural e, assim, simplificando o processo administrativo extrajudicial de usucapião.

#### **5.4. Os veículos aéreos não tripulados (VANTs) no georreferenciamento**

No presente tópico serão tratados os Veículos Aéreos não Tripulados (VANTs), também denominados, na língua inglesa, de *Remotely Piloted Aircraft* (RPAs), a partir de seus conceitos tecnológico e jurídico, assim como as possibilidades e as vantagens econômicas e técnicas de sua utilização nos procedimentos de georreferenciamento de imóveis rurais.

Os VANTs, ou *Remotely Piloted Aircraft* (RPAs) são aeronaves comandadas remotamente por qualquer interface e não tripuladas, todavia, de utilização não recreativa, cuja utilização é regulamentada pela agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) quanto ao registro, cadastro, certificação e licença de utilização do equipamento (BRASIL, 2018, n.p.).

Os VANTs se classificam conforme seu peso de decolagem, considerados o combustível, o equipamento e a carga. Deve ser expedido número de identificação para cada aparelho, a ser afixado nele, salvo para VANTs de até duzentos e cinquenta gramas (250g) e alcance máximo de cento e vinte (120) metros (BRASIL, 2018, n.p.). Podem ser utilizados, também, para obtenção de imagens precisas do solo.

Nesse diapasão, o foco dos estudos contemporâneos quanto a esses aparelhos orbita em torno de dois grandes eixos. O primeiro se refere ao advento de práticas distintas realizadas por jornalistas e fotojornalistas, para enriquecer a narrativa visual, e para o jornalismo investigativo. Nesse aspecto, surgem questões jurídicas e éticas voltadas a regulamentar seu funcionamento (PRUDKIN, 2019, p. 9).

O segundo é o fato de se trata de uma ferramenta geradora de várias dinâmicas de produção emergentes, especialmente no que tange a facilitar e enriquecer a captação de eventos por meio de imagens aéreas em alta definição, especialmente em situações de risco ou em contextos socioambientais adversos (PRUDKIN, 2019, p. 9-10), tudo por intermédio de fotografias feitas remotamente.

Assim como as imagens geradas por satélites, que podem ser consideradas como obras expressas por processo análogo ao da fotografia geradas por nova tecnologia”, é, por meio de analogia jurídica, incluir esse produto no rol de obras protegidas (OLIVO, 2013, p. 60), justificando-se, portanto, a necessidade de habilitação técnica para sua utilização.

Faz-se necessário, entretanto, esclarecer que as tentativas de se utilizar veículos não tripulados para a obtenção de imagens não é nova. Aliás, são

identificados experimentos voltados a tanto desde que a tecnologia fotográfica evoluiu o suficientemente, a ponto de poder ser operada de forma remota, ainda no final do Século XIX.

George R. Lawrence, um adepto da técnica de fotografia aérea, no ano de 1906 utilizou-se, para tanto, de dezessete (17) pipas, simultaneamente, chamando esse conjunto de Aeronave Cativa, com o objetivo de obter imagens de São Francisco, na Califórnia, registrando os escombros após um terremoto, que se deu no dia 18 de abril de 1906 (JENSEN, 2009, p. 26).

A evolução tecnológica, especialmente em relação aos aparelhos eletrônicos, além de aprimorar sua funcionalidade e diminuir custos de maneira notável, elevou suas possibilidades de utilização praticamente ao infinito, situação que também impactou a agrimensura. Um desses desenvolvimentos foi, justamente, o dos *veículos aéreos não tripulados* (VANTs).

Com a disseminação dos VANT's, especialmente para aquisição de imagens, esses equipamentos vêm fazendo com que a Fotogrametria ocupe espaço no mercado antes restrito aos levantamentos terrestres, área historicamente ocupada pelos “[...]levantamentos diretos, ou seja, por meio de Topografia” (AMORIM; PESSOA; LEMES; KOMAZAKI; JORGE; GALO; CAMARGO, 2016, p. 5).

Até recentemente o mapeamento por Fotogrametria era inviabilizado pelos seus custos. Atualmente, entretanto, “[...] pequenas empresas visualizam a possibilidade de investir nos VANT's como instrumento para aquisição de imagens aéreas”, diminuindo custos e aumentando a qualidade (AMORIM; PESSOA; LEMES; KOMAZAKI; JORGE; GALO; CAMARGO, 2016, p. 6).

Dessa forma, a utilização dos VANTs passou a ser acessível no que se relaciona a uma imensa gama de atividades técnicas, tornando mais fáceis e rápidos uma série de procedimentos que, antes, necessitavam de trabalhos no solo, popularizando seu uso e, conseqüentemente, determinando sua regulamentação específica.

O interesse nos VANTs resultou no desenvolvimento de *software*, “[...] materiais mais leves, sistemas globais de navegação, avançados links de dados, sofisticados sensores e a miniaturização”. Em decorrência disso, “[...] hoje, mais de 40 países tem trabalho de desenvolvimento de VANT para diferentes mercados” ((JORGE; YANAMASU, 2014, p. 111).

Necessário esclarecer que a utilização dos VANTs ocorre no espaço aéreo nacional, de maneira que sua disseminação se tornou uma questão de segurança nacional. Em decorrência desse fato, foi necessária sua regulamentação pelo próprio Ministério da Defesa, por intermédio do Gabinete Ministerial, que acabou por ocorrer em 2018.

A Portaria Normativa 101 estabeleceu “[...] os procedimentos para a atividade de aerolevanteamento no território nacional”. Caso destinados a atividades agroflorestais em propriedades privadas rurais com extensão máxima de 15km<sup>2</sup>, salvo destinados ao levantamento aerogeofísico, “[...] estão dispensados de autorização do Ministério da Defesa para a sua execução de voo” (BRASIL, 2018a, n.p.).

Para tanto, é preciso que o aerolevanteamento seja feito de maneira a “[...] atender exclusivamente ao proprietário do imóvel rural, mediante a contratação de entidade executante inscrita no Ministério da Defesa, a qual deverá adequar-se às exigências do Departamento de Controle do Espaço Aéreo - DECEA para emissão da autorização de voo” (BRASIL, 2018a, n.p.).

Assim, um dos principais usos aos quais os VANTs acabam por ser destinados é, justamente, o aerolevanteamento das áreas rurais por intermédio de fotogrametria, inclusive, dirigido aos processos de georreferenciamento, situação que determinou a necessidade de regulamentação dessa atividade pelo INCRA, ocorrida no ano de 2018.

Para suprir essa necessidade, a norma de execução número 2 determina critérios para a utilização de VANTs no georreferenciamento de imóveis rurais. Sua utilização, entretanto, não é possível para aferição de vértices cuja medição deva ser feita em campo, utilizando-se marcos ou limites prefixados. Determina a necessidade de recolhimento de ART específica para tanto (BRASIL, 2018b, n.p.).

Os produtos da medição só podem ser utilizados para o georreferenciamento se as definições dos limites forem fotograficamente identificáveis, que devem ser correlacionadas para estabelecer um padrão, tornando-a idêntica às imagens coletadas. A precisão estatística deve ter um índice de confiança de noventa e cinco por cento (95%) quanto às discrepâncias posicionais totais (BRASIL, 2018b, n.p.).

Quanto à não tendenciosidade, esse índice passa a ser de noventa por cento (90%), e cem por cento (100%) quanto às discrepâncias posicionais relacionadas a cada tipo de limite (BRASIL, 2018, n.p.), demonstrando-se, assim, que o

georreferenciamento feito por intermédio de VANTs deve ser comprovadamente preciso e fiel à realidade.

O VANT, além da aeronave, tem uma estação de controle em solo, o GCS (*Ground Control Station*), por meio do qual “[...] é possível planejar a missão a ser executada e acompanhar todo o trabalho realizado remotamente. Em geral possibilita visualizar o mapa do local a ser monitorado, com a referência da posição do VANT” (JORGE; YANAMASU, 2014, p. 111).

Além disso, tem um GPS acoplado e uma unidade de navegação inercial: “[...] o veículo não aceita comandos de movimento diretamente ligados pelo GPS, devido a grande margem de erro deste, recorrendo a uma unidade de navegação inercial (IMU) garantindo uma melhor precisão da posição”, utilizada para determinar coordenadas (JORGE; YANAMASU, 2014, p. 111).

A IMU é “[...] um sistema de navegação que integra as acelerações em norte/sul, leste/oeste por meio de sensores inerciais, determinando a posição”. Não precisa de informações exteriores, emissões ou recepções de sinais, sendo imune a interferências. Normalmente, tem um piloto automático ou *Autonomous Flight Control System* (AFCS) integrado (JORGE; YANAMASU, 2014, p. 111).

Podem ser de asa fixa ou rotativa. Este, por sua vez, pode ser tipo helicóptero convencional ou multirotor, que “[...] é uma plataforma aérea com sofisticada eletrônica embarcada que permite transportar diferentes sistemas de captura de imagens”, além de oferecem outras vantagens tecnológicas que otimizam sua performance (JORGE; YANAMASU, 2014, p. 111).

A primeira etapa do procedimento desse tipo de georreferenciamento é programar o dispositivo para essa tarefa e fazer com que seja iniciado seu voo, de acordo com seu respectivo modelo. As figuras a seguir representam, respectivamente, um VANT de asa fixa e um multirotor, ambos utilizados para topografia, fotogrametria, aerolevanteamento e geolocalização:



Figura 1: Drone de mapeamento de asa fixa.  
Disponível em: <http://www.airforest.com.br/lorus>



Figura 2: Drone de mapeamento multirotor.  
Disponível em: <https://multicopter.com.br/produto/705-Drone-VANT-para-topografia-fotogrametria-aerolevanteamento-executa-missao-com-waypoints-navegacao-autonoma-da-decolagem-ao-pouso>

Retornando a aeronave ao solo, acessa-se o *log* de voo, “[...] que detalha o momento em que alguns eventos aconteceram. Um destes eventos é o disparo da câmera, feito pelo *shutter*. Sabendo o momento em que o *shutter* foi acionado é possível atribuir a cada imagem registrada uma coordenada geográfica referente ao centro da imagem” (CASSEMIRO; PINTO, 2014, p. 44).

Tal coordenada confere “[...] o registro da posição da aeronave no momento em que a imagem foi capturada”. Marcadas as imagens com essas informações de georreferenciamento, “[...] o *software* utilizado para construção do mosaico as utiliza para agilizar o processo de costura do mosaico” (CASSEMIRO; PINTO, 2014, p. 44).

Montado o mosaico, “[...] é possível fatiá-lo, desta vez em imagens que se conectam sem sobreposição. Esse fatiamento é importante para a gestão de recursos computacionais exercido pelo *software* que processa a imagem final. Cada

fatia possui igualmente uma informação de georreferenciamento em seu centro” (CASSEMIRO; PINTO, 2014, p. 44).

Dessa forma, o VANT deve ter seu sobrevoo programado, tendo como base os pontos de controle inseridos em seu *software* de controle, para que seja possível extrair uma imagem final da área que se pretende georreferenciar, a exemplo da gravura a seguir, que mostra os pontos de controle fixados para um processo de aerofotogrametria por VANT:



Figura 3: Pontos de controle pra procedimento de georreferencialmento  
Disponível em: <https://horusaeronaves.com/pontos-de-controle-com-drones-como-utilizar/>

O regulamento do INCRA quanto à utilização de VANTs para o georreferenciamento determina grande precisão na apuração de áreas e respectivas divisas. Trata-se de característica essencial no que concerne à aferição segura da malha fundiária rural brasileira, caracterizada não apenas pelas discrepâncias registrais como pelas dimensões continentais.

Em 2019, segundo o Cadastro de Imóveis Rurais (CAFIR) da Receita Federal, o Brasil tinha 7.442.515 de imóveis ativos. O sistema de gestão fundiária determina que 250.565 imóveis certificados e 1.266.754 de envios, de maneira que ainda há o trabalho a ser feito (CHICATI; SILVA NETO; NANNI; OLIVEIRA; CEZAR; CHICATI, 2019, p. 283).

Desse modo, a busca por metodologias mais eficazes e eficientes sempre é bem-vinda. Com o surgimento dos Drones, houve significativa redução nos custos

com a Aerofotogrametria (CHICATI; SILVA NETO; NANNI; OLIVEIRA; CEZAR; CHICATI, 2019, p. 283), tornando, assim, sua utilização extremamente vantajosa, tanto em relação à economia quanto à celeridade do procedimento.

A incorporação dos VANTs acelera os serviços de georreferenciamento, de maneira que é possível antecipar em dias o que se levaria meses para fazer, refletindo, portanto, em melhor atendimento aos assentados. Isso porque, em tempo muito menor é possível elaborar mapas e documentos necessários à titulação e à segurança jurídica das famílias ocupantes de terras (FONZAR, 2018, n.p.).

O sensoriamento remoto por meio de VANTs não oferece risco às vidas dos tripulantes. Em decorrência do seu tamanho, as aeronaves podem ser invisíveis aos sistemas de vigilância aérea. Além disso, apesar de serem caros, seu custo é menor do que o de uma aeronave tripulada ou satélite (JENSEN, 2009, p. 49), corroborando a segurança em relação à sua utilização.

Além da realização de “[...] mosaicos ortorretificados, modelos digitais do terreno, curvas de nível, direção de fluxos pluviais, entre outros”, o uso de VANTs “[...] será mais vantajoso na execução do georreferenciamento de imóveis rurais”, por exemplo, para as áreas acidentadas, de grande porte, de difícil acesso, alagadas ou pantanosas (MARQUES; SOUZA, 2019, p. 426). A imagem abaixo (Figura 4) mostra um mosaico ortorreificado georreferenciado feito por VANT:



Figura 4: Mosaico ortorreificado georreferenciado feito VANT  
Disponível em: <https://br.pinterest.com/pin/695172892464699590/?autologin=true>

Nota-se, portanto, a qualidade de imagem passível de se obter com a utilização dos VANTs, para além da rapidez e da facilitação do acesso a

determinadas localizações. No mesmo sentido, referido procedimento necessita de menor esforço, tendo em vista que não demanda que aquele que fará o georreferenciamento se locomova por uma grande área.

Isso porque o georreferenciamento “tradicional” é desgastante, pois o profissional “[...] utiliza um GPS geodésico para coletar as coordenadas geográficas de cada vetor”, necessitando percorrer, assim, toda o imóvel e, em muitos, “[...] adentrar matas fechadas, atravessar córregos e rios, assim como lagos e pântanos para a delimitação da área” (MARQUES; SOUZA, 2019, p. 426).

Desse modo, a utilização de VANTs nos processos de georreferenciamentos voltados a instruir memoriais descritivos de imóveis rurais é capaz de facilitar imensamente os procedimentos de regularização fundiária, inclusive, de usucapião administrativa, colaborando, assim, para a reforma agrária, sem descuidar, entretanto, dos princípios jurídico-registrais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o abandono da mentalidade tribal e o surgimento do individualismo, a propriedade passou ser um vínculo jurídico entre a coisa e o indivíduo. Com as teorias contratualistas, passou a ser considerada uma conquista civilizatória, impossível no denominado “estado de natureza”, caracterizado pela “guerra de todos contra todos”.

Assim como nos demais países de direito romano-germânica, no Brasil o direito de propriedade seguiu a lógica individualista, entretanto, com características próprias, especificamente quanto ao seu condicionamento à função social, em todas as Constituições da história nacional.

Assim, a função social é verdadeiro condicionante do exercício dos direitos do proprietário, deixando de ser um direito meramente individual, repercutindo quanto a pessoas físicas e jurídicas, públicas e privadas, tornando impossível afirmar que a propriedade é apenas um direito fundamental individual, pois seu exercício se condiciona à sua colaboração para o crescimento da riqueza da sociedade.

A primeira espécie de propriedade a ter relevância jurídica foi a rural, especialmente após a passagem da cultura nômade para as sociedades agrícolas. Assim, a terra passou a ser indispensável para a sobrevivência humana, desde a pré-história até a idade contemporânea. Mais do que um objeto de direitos reais, a propriedade agrícola é a base histórica de conceitos jurídico-políticos essenciais à sociedade.

Além do foro judicial, há situações tuteladas no foro extrajudicial, composto por tabelionatos e serventias registrais, especialmente negócios jurídicos em relação aos quais a legislação exige a intervenção notarial ou o registro. É atividade

relevante, especialmente quanto à sua função de prevenção de conflitos e asseguração de direitos resultantes de atos ou fatos jurídicos.

Os núcleos dessa atividade são a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia. Quanto ao registro de imóveis, a base matricial visa prover segurança jurídica em grau maior do que seria esperado do sistema de inscrição, por não forçar a difusão de informações sobre determinado imóvel por vários livros, mantendo-as sequenciadas e junto à matrícula.

Assim, cada imóvel só pode ter uma matrícula. Sem a *unitariedade*, entretanto, o sistema matricial restaria completamente inutilizado, pois não poderia prover a segurança jurídica necessária. Assim, todos os atos e fatos relacionados a um imóvel deverão ser agrilhoados à sua única matrícula, permitindo a aferição de sua ocorrência, legalidade e das partes envolvidas nas relações negociais imobiliárias.

No contexto da reforma agrária brasileira, a questão fundiária é o ponto nevrálgico, pois demanda o direcionamento da terra para a produção rural, especialmente a familiar. Assim, a distribuição equânime da propriedade da terra agricultável é fator determinante para possibilitar uma reforma agrária efetiva e capaz de cumprir os ditames constitucionais e legais.

O caráter econômico da reforma agrária é um de seus aspectos mais relevantes. O Banco Mundial divulgou alguns imperativos para a construção e implementação de políticas públicas especificamente relacionadas à questão fundiária rural, determinando que a reforma agrária é essencial para aprimorar a produção do mercado agrícola.

Para o Banco Mundial, a produção rural familiar representa um setor imensamente relevante da economia agrícola, sem dispensar, contudo, o grande agronegócio, de modo que ambos devem ser incentivados e fomentados pelos organismos financeiros e por políticas públicas que, por sua vez, devem incluir o equilíbrio na distribuição da terra.

A falta de segurança jurídica, especialmente decorrente da falta de formalização dos títulos, faz com que a maior parte das terras agricultáveis tenha supedâneo jurídico em título irregulares ou precários, de modo que um programa de regularização fundiária rural demanda mecanismos jurídicos adequados a tratar dessas distorções relacionadas à formalização da propriedade imobiliária.

A segurança jurídica conferida pelo registro imobiliário precedido da regularização fundiária colabora para a consolidação de um sistema cadastral rural sólido e possibilita a redução de riscos, facilitando o acesso ao fomento e aos financiamentos rurais. No caso da regularização fundiária rural, a legislação preferiu utilizar um critério baseado na atividade econômica exercitada no imóvel.

O procedimento de regularização fundiária inicia-se pela fase administrativa, especificamente, pela legitimação de posse. Após, passa-se a uma fase registral. Uma das etapas do processo de regularização fundiária rural é a elaboração de memorial descritivo, que deve passar pelo procedimento de georreferenciamento, permitir o deferimento na esfera administrativa e a expedição da CRF.

Mais do que isso, o georreferenciamento é indispensável no caso de as ocupações incidirem nas áreas rurais no âmbito da Amazônia Legal. A necessidade de construção de um cadastro rural imobiliário como o CAFIR já era percebida há várias décadas, em decorrência de fatores concernentes à administração pública de questões relacionadas à reforma agrária.

O Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) surgiu da necessidade de conferir maior segurança jurídica registral à malha fundiária brasileira. O processo de georreferenciamento, baseado em critérios técnicos e matemáticos, volta-se a aprimorar a fidelidade das informações lançadas no CNIR, permitindo a aferição mais exata da malha fundiária rural brasileira.

A segurança depositada no georreferenciamento favoreceu até mesmo o procedimento administrativo de usucapião rural, tornando-o mais acessível, especialmente aos pequenos produtores rurais. Mais do que isso, a utilização de VANTs nesses processos facilita imensamente a regularização fundiária, inclusive a usucapião administrativa de propriedades agrícolas familiares.

A partir das informações colhidas durante a pesquisa ora apresentada, foi possível concluir que o georreferenciamento é indispensável para a segurança jurídica registral no âmbito da regularização fundiária rural. É imperioso, entretanto, que o procedimento se adeque às evoluções tecnológicas, permitindo a utilização de procedimentos inovadores, a exemplo dos de VANTs.

Referidos aparelhos têm uma série praticamente infindável de aplicações possíveis, especialmente no que se relaciona à malha fundiária rural, permitindo não apenas identificar as divisas entre os imóveis de maneira extremamente precisa,

como, também, determinar a densidade do solo, sua composição, seu relevo e os espaços agricultáveis.

Em decorrência da irrefreável e perene evolução tecnológica que a utilização dos VANTs vem demonstrando, o espaço para avanços em relação às mais diversas searas, não apenas à segurança jurídica imobiliária, mas, também, para auxiliar no asseguramento de outros direitos fundamentais, para além da propriedade e de sua função social.

Desse modo, resolve-se, contextualmente, a problemática proposta, referente à necessidade de adequação do direito às novas tecnologias para aprimorar o processo de concretização da Constituição quanto à reforma agrária, todavia, por intermédio de procedimentos caracterizados por formalidades suficientes para a garantia da segurança jurídica.

Demonstra-se nesse sentido, que de utilização de VANTs nos processos de georreferenciamento, especialmente aqueles dirigidos à regularização fundiária rural, em suas diversas formas, consagra função social da propriedade, a segurança registral, auxiliando, portanto, na reforma agrária, quanto a seus diversos aspectos formais e materiais.

## REFERÊNCIAS

ALEMANHA. [Constituição (1919)] **Constituição da República de Weimar de 1919.**

Disponível em:

<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/alema1919.htm#:~:text=Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Weimar%201919%20Alemanha%20Alema,no%20Mundo%20%2D%20DHnet%20Direitos%20Humanos&text=Instituidora%20da%20primeira%20rep%C3%ABlica%20alem%C3%A3,o%20%E2%80%9Clongo%20s%C3%A9culo%20XIX%E2%80%9D>. Acesso em: 10 ago. 2020.

AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. **Primeiras impressões sobre a lei 13465/2017.**

São Paulo: ARISP, 2017. Disponível em:

[http://www.arisp.com.br/lei\\_n13465\\_2017.pdf](http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020.

AMORIM, Amilton; PESSOA, Guilherme Gomes; LEMES, Ian Ribeiro; KOMAZAKI, Juliane Mendonça; JORGE, Lorena Canali; GALO, Maurício; CAMARGO, Paulo de Oliveira. Utilização de VANT para o georreferenciamento de imóveis rurais. I

**Seminário Internacional UAV**, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade NOVA de Lisboa, p. 1-12, mar., 2016. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/303769573\\_Utilizacao\\_de\\_VANT\\_para\\_o\\_georreferenciamento\\_de\\_imoveis\\_rurais](https://www.researchgate.net/publication/303769573_Utilizacao_de_VANT_para_o_georreferenciamento_de_imoveis_rurais). Acesso em: 10 ago. 2020.

ARAÚJO, Maria Darlene Braga. **Sistema registral e notarial.** Curitiba: IESDE, 2012.

ARRUDA, Ridalvo Machado de. **Conceitos de imóvel rural:** aplicação na certificação do incra expedida no memorial descritivo georreferenciado. 2011.

Disponível em: <http://iribcultural.org.br/boletim/2011/outubro/downloads/4108-integra.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2020.

BARROS, Ricardo Maravalhas de Carvalho; OLIVEIRA, Lourival José de. A função social da propriedade rural, **Argumentum**, n. 9, p. 17-38, 2008. Disponível em:

<http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1022>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BECKER, Bruno. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e a sua relevância para o investimento no setor produtivo. **Revista de direito imobiliário**, a. 35, n. 72, p. 17-126, jan./jun., 2012.

JORGE, Lúcio André de Castro; YANAMASU, Ricardo y. Uso de veículos aéreos não tripulados (VANT) em agricultura de precisão. *In*: BERNARDI, Alberto Carlos de Campos; NAIME, João de Mendonça; RESENDE, Álvaro. Vilela; BASSOI, Luís Henrique; INAMASU, Ricardo Yassushi. (org.). **Agricultura de precisão: resultados de um novo olhar**. São Carlos: Embrapa Instrumentação, 2014. p. 109-134. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1002959/agricultura-de-precisao-resultados-de-um-novo-olhar>. Acesso em: 10 ago. 2020.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das coisas**. v. 1. Brasília: Senado Federal. 2003. BORATTI, Larissa Verri. Elementos para o debate acerca da sustentabilidade urbana. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos; LECEY, Eladio; CAPPELLI, Sílvia. (org.). **Meio ambiente e acesso à justiça: flora, reserva legal e APP**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 395-412.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. **Classificação de Drones**. 2018. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/drones>. Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Cartilha de Esclarecimentos: regularização fundiária urbana e rural**. Brasília: Presidência da República, 2017.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. V Jornada de Direito Civil. **Enunciado 312**. Observado o teto constitucional, a fixação da área máxima para fins de usucapião especial rural levará em consideração o módulo rural e a atividade agrária regionalizada. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal [2012]. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/312>. Acesso em: 13 jul., 2020.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. V Jornada de Direito Civil. **Enunciado 313**. Quando a posse ocorre sobre área superior aos limites legais, não é possível a aquisição pela via da usucapião especial, ainda que o pedido restrinja a dimensão do que se quer usucapir. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal [2012] Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/313>. Acesso em: 13 jul., 2020.

BRASIL. [Constituição (1824)] **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm). Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1891)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [4http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1937)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm). Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1946)] **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm). Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1967)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Brasília, DF: Presidência da República [2020]. Acesso em: 10 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto 4.382 de 19 de setembro 2002**. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4382.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4382.htm). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto 4.449 de 30 de outubro 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4449.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4449.htm). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Decreto 5.570 de 31 de outubro 2005**. Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 2002, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5570.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5570.htm). Acesso em: 13 jul. 2020.

**BRASIL. Decreto 59.428 de 27 de outubro de 1966a.** Regulamenta os Capítulos I e II do Título II, o Capítulo II do Título III, e os arts. 81 - 82 - 83 - 91 - 109 - 111 - 114 - 115 e 126 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, o art. 22 do Decreto-lei n. 22.239, de 19 de dezembro de 1932, e os arts. 9 - 10 - 11 - 12 - 22 e 23 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59428-27-outubro-1966-400122-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 13 jul. 2020.

**BRASIL. Decreto-lei 57 de 27 de outubro de 1966b.**

Altera dispositivos sobre lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, institui normas sobre arrecadação da Dívida Ativa correspondente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0057.htm). Acesso em: 13 jul. 2020.

**BRASIL. Emenda Constitucional número 1 de 17 de outubro de 1969.** Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20Lei%20complementar%20estabelecer%C3%A1,constitucionais%20do%20poder%20de%20tributar](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm#:~:text=%C2%A7%201%C2%BA%20Lei%20complementar%20estabelecer%C3%A1,constitucionais%20do%20poder%20de%20tributar). Brasília, DF: Presidência da República [2020]. Acesso em: 10 ago. 2020.

**BRASIL. Instrução normativa 100 de 30 de dezembro 2019.** Fixa os procedimentos para regularização fundiária das ocupações incidentes em áreas rurais, de que trata a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2020]. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-100-de-30-de-dezembro-de-2019-236096030>. Acesso em: 13 jul. 2020.

**BRASIL. Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964.**

Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm). Acesso em: 10 ago. 2020.

**BRASIL. Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966c.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.172%2C%20DE%2025%20DE%20OUTUBRO%20DE%201966.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20Tribut%C3%A1rio,%C3%A0%20Uni%C3%A3o%2C%20Estados%20e%20Munic%C3%ADpios..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.172%2C%20DE%2025%20DE%20OUTUBRO%20DE%201966.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20Tribut%C3%A1rio,%C3%A0%20Uni%C3%A3o%2C%20Estados%20e%20Munic%C3%ADpios..) Acesso em: 10 ago. 2020.

**BRASIL. Lei 5.868 de 12 de dezembro de 1972.** Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 6015 de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 6.746 de 10 de dezembro de 1979.** Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1970-1979/L6746.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6746.htm). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 6.969 de 10 de dezembro de 1981.** Dispõe Sobre a Aquisição, Por Usucapião Especial, de Imóveis Rurais, Altera a Redação do § 2º do art. 589 do Código Civil e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6969.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6969.htm). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8629.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8629.htm). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 9.393 de 19 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9393.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9393.htm). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10267.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 13.838 de 4 de junho de 2019.** Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), para dispensar a anuência dos confrontantes na averbação do georreferenciamento de imóvel rural. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13838.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13838.htm). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Norma de Execução INCRA/DF/02 de 19 de fevereiro de 2018b.** Estabelece critérios para aplicação e avaliação de produtos gerados a partir de aerofotogrametria para determinação de vértices definidores de limites de imóveis

rurais em atendimento ao parágrafo 3º do artigo 176 da Lei Nº 6.105. Brasília, DF: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária [2020]. Disponível em: <https://mundogeo.com/wp-content/uploads/2018/02/NE-INCRA-DF-N-02.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Norma técnica para georreferenciamento de imóveis rurais**. 3. ed. Brasília: Incra, 2013a. Disponível em: [http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/certificacao-de-imoveis-rurais/manual\\_tecnico\\_de\\_posicionamento\\_1\\_edicao.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/certificacao-de-imoveis-rurais/manual_tecnico_de_posicionamento_1_edicao.pdf). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Portaria Normativa 101 de 2018a**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, [2020]. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221160](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221160). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. **Provimento 65 de 14 de dezembro de 2017**. Estabelece diretrizes para o procedimento da usucapião extrajudicial nos serviços notariais e de registro de imóveis. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça [2020]. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento\\_65\\_14122017\\_19032018152531.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/provimento/provimento_65_14122017_19032018152531.pdf). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **REsp 1.040.296-ES**. Recurso especial. Usucapião rural constitucional. Função social da propriedade rural. Módulo rural. Área mínima necessária ao aproveitamento econômico do imóvel. Interpretação teleológica da norma. Constituição federal. Previsão de área máxima a ser usucapida. Inexistência de previsão legal de área mínima. Importância maior ao cumprimento dos fins a que se destina a norma. Recorrente : Waldevino Fehlberg e outro. Recorrido : Anízio João Zanotti e outro. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. 2015, 14 ago. 2015. Disponível em: [http://www.gaeta.eng.br/e107\\_files/downloads/usucapiomenormdulorural.pdf](http://www.gaeta.eng.br/e107_files/downloads/usucapiomenormdulorural.pdf). Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). **REsp 1123850-RS**. Direito civil. Recurso Especial. Registros Públicos. Ação de usucapião. Imóvel rural. Individualização. Memorial descritivo georreferenciado. Necessidade. Leis 6.015/1973 e 10.267/2001. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Joaquim Vergara e outro. Relatora: Ministra Nancy Andrighi, 16 maio 2013b. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23353650/recurso-especial-resp-1123850-rs-2009-0126557-5-stj/inteiro-teor-23353651?ref=juris-tabs>. Acesso em: 13 jul. 2020.

CAMARGO, Maria Auxiliadora Castro e. Sobre a função social da propriedade e a dignidade humana. *In*: PASSOS, Cristiane Lisita; BARROSO, Lucas Abreu. (coord.) **Direito agrário contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 57-74.

CARMO, Valter Moura do; CARDOSO, Gleissa Mendonça Faria. Função social/solidária da empresa nos negócios virtuais. **Revista Jurídica da UNI7**, v. 14, n. 2, p. 137-157, jul.-dez., 2017. Disponível em: <https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/509> Acesso em: 13 jul. 2020.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CASSEMIRO, Guilherme Henrique Medeiros; PINTO, Hugo Borges; **Composição e processamento de imagens aéreas em alta resolução obtidas com drone**. Brasília: UnB, 2014. Disponível em: [http://fga.unb.br/articles/0000/7686/TCC2\\_GuilhermeCassemiro\\_090115465\\_e\\_HugoBorges\\_090116461\\_v2.pdf](http://fga.unb.br/articles/0000/7686/TCC2_GuilhermeCassemiro_090115465_e_HugoBorges_090116461_v2.pdf). Acesso em: 13 jul. 2020.

CASTILHO, Manoel Lauro Volkmer de. A política agrária na Constituição e na lei. *In*: AJUFE. (coord.). **Reforma agrária e agronegócio: uma perspectiva socioeconômica do direito ao uso da terra**. Ribeirão Preto: AJUFE, 2002. p. 41-59.

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

CHAMOUN, Ebert. **Instituições de Direito Romano**. 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1957.

CHICATI, Marcelo Luiz; SILVA NETO, Oscar Theodoro da; NANNI, Marcos Rafael; OLIVEIRA, Roney Berti de; CEZAR, Everson; CHICATI, Mônica Sacioto. Uso de drones no georreferenciamento de imóveis rurais para levantamento de vértices de difícil acesso. **Anais do XIX Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**, p. 283-286, Santos-SP, 14-17 de abril de 2019. Disponível em: <http://marte2.sid.inpe.br/col/dpi.inpe.br/marte2/2013/05.17.15.03.08/doc/mirrorget.cgi?metadataarepository=sid.inpe.br/marte2/2019/09.03.17.22.53&choice=full&language=button=en>. Acesso em: 13 jul. 2020.

CHICUTA, Kioitsi. Os profissionais do direito e a extinção dos serviços notariais e de registro como serviços públicos delegados. *In*: DIP, Ricardo. (org.). **Registros públicos e segurança jurídica**. Porto Alegre: Fabris, 1998. p. 57-78.

COMPARATO, Fábio Konder. Capitalismo: civilização e poder. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 25, n. 72, p. 251-276, maio-ago., 2011. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142011000200020](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142011000200020). Acesso em: 13 jul. 2020.

COMPARATO, Fábio Konder. **Direito empresarial: estudos e pareceres**. São Paulo: Saraiva, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *In*: STROZAKE, Juvelino José. (org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: RT, 2000. p. 130-147.

COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira da. **A constitucionalização do direito de propriedade privada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

COSTA, José Rubens da. **Síntese histórica da propriedade imóvel**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

DEININGER, Klaus. **Políticas de terras para el crecimiento y la reducción de la pobreza**. Washington: Banco Mundial, 2003. Disponível em: <http://r1.ufrrj.br/geac/portal/wp-content/uploads/2012/03/BIRD-LAND-POLICIES-Spanish.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

DEININGER, Klaus; BINSWANGER, Hans. *The evolution of the World Bank's land policy: principles, experience, and future challenges*. **The World Bank Research Observer**, v. 14, n. 2, p. 247-276, ago., 1999. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/5217903\\_The\\_Evolution\\_of\\_the\\_World\\_Bank's\\_Land\\_Policy\\_Principles\\_Experience\\_and\\_Future\\_Challenges](https://www.researchgate.net/publication/5217903_The_Evolution_of_the_World_Bank's_Land_Policy_Principles_Experience_and_Future_Challenges). Acesso em: 13 jul. 2020.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “Função Social”. **Revista de Direito Ambiental**, n. 27, p. 58-68, 2002.

DIP, Ricardo. Da unitariedade matricial. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 17-18, p. 51-54, jan.-dez., 1986.

DIP, Ricardo. Querem matar as notas? *In*: DIP, Ricardo. (org.). **Registros públicos e segurança jurídica**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998. p. 91-101.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Função social da propriedade pública. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 6, p. 1-13, abr.-jun. 2006. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=104>. Acesso em: 13 jul. 2020.

DUGUIT, Léon. **Fundamentos do Direito**. Campinas: Editora LZN, 2003.

DUGUIT, León. **Las transformaciones generales del derecho privado desde el Código de Napoleón**. Buenos Aires: Francisco Beltrán, 1970.

DUGUIT, Leon. **Las transformaciones de derecho (público y privado)**. Buenos Aires: Heliasta, 1975.

FALCÃO, Isamel Marinho. **Direito agrário brasileiro: doutrina, legislação e prática**. São Paulo: EDIPRO, 1995.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao estatuto da cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. *In*: VALENÇA, Márcio Moraes. (org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. p. 40-56.

FONTES, Marco Lima. Certificação de imóveis rurais gerada pelo INCRA/SIGEF: transcrição da certificação em serviço de registro de imóveis. **Revista brasileira de Geomática**, v. 6, n. 3, p. 210-221, jul./set., 2018. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbgeo/article/view/7114>. Acesso em: 13 jul. 2020.

FONZAR, Robson de Oliveira. **Comentário à Assessoria de Comunicação Social do Incra e da Equipe de Comunicação do Confea**. Belo Horizonte: INCRA-MG, 2018. Disponível em: <https://droneshowla.com/drones-sao-destaque-em-oficina-do-incra-sobre-georreferenciamento/>. Acesso em: 13 jul. 2020.

GILISSEN, John. **Introdução histórica ao direito**. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1995.

GODOY, Luciano de Souza. **Direito agrário constitucional: o regime de propriedade**. São Paulo: Atlas, 1998.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip. Direitos de propriedade da terra rural no Brasil: uma proposta institucionalista para ampliar a governança fundiária. **RESR**, v. 50, n. 3, p. 525-544, jul./set., 2012. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20032012000300008](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032012000300008). Acesso em: 13 jul. 2020.

HOBBS, Thomas. Leviatã. In: MORRIS, Clarence. (org.). **Os grandes filósofos do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 102-129.

JENSEN, John R. **Sensoriamento remoto do ambiente: uma perspectiva sobre recursos terrestres**. São José dos Campos: Parêntese, 2009.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. Coisas. In: PELUSO, Cezar. (Coord.). **Código civil comentado: doutrina e jurisprudência**. 12. ed. Barueri: Manole, 2018. p. 1087-1541.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 10. ed. Salvador: JosPodivm, 2019.

MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. Da função social à função ambiental da propriedade rural. **Argumentum**, n. 13. p. 145-163, 2012. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1089>. Acesso em: 13 jul. 2020.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. **Limitações ao direito de propriedade** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARQUES, Benedito Ferreira; MARQUES, Carla Regina. **Direito agrário brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARQUES, Grazziani Resende Rodrigues da Costa ; SOUZA, Pablo Georgio. Georreferenciamento de Imóvel Rural utilizando Drone (ARP). **Brazilian Journal of Technology**, v. 2, p. 424-438, 2019. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BJT/article/view/1563>. Acesso em: 13 jul. 2020.

MELO FILHO, Álvaro. Princípios do Direito Registral Imobiliário. **Revista de Direito Imobiliário**, v. II, p. 65-100, 2012. Disponível em: [https://www.irib.org.br/publicacoes/RDI017\\_18/pdf.PDF](https://www.irib.org.br/publicacoes/RDI017_18/pdf.PDF). Acesso em: 13 jul. 2020.

MENEZES, Cecília Freitas de Aranha; GONDIM, Carlos Henrique Naegeli; SANTOS, Gilda Diniz dos; FIDELES, Junior Divino; REIS, Maria Rita; CARVALHO, Renata Silva Pires de; FARIAS, Valdez Adriani. **Lei nº 8.629/1993 comentada por procuradores federais**. 2. ed. Brasília: PFE/Incra, 2018. Disponível em: [http://www.contag.org.br/imagens/ctg\\_file\\_10171941\\_15012019172213.pdf](http://www.contag.org.br/imagens/ctg_file_10171941_15012019172213.pdf). Acesso em: 13 jul. 2020.

MÉXICO. [Constituição (1917)] **Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos de 1917**. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/mex1917.htm>. Acesso em: 13 jul. 2020.

MORAES, Carlito Vieira de. **Registro imobiliário**. Curitiba: Juruá, 2007.

OLIVEIRA JÚNIOR, Gervásio Alves de. Aspectos Legais do Georreferenciamento. **Boletim do IRIB em revista**, ed. 321, p. 76-77, abr./jun., 2005.

OLIVO, Mikhail Vieira Cancelier de. **Sensoriamento remoto e propriedade intelectual**: a proteção jurídica das imagens geradas por satélites e suas formas de contratação. Dissertação (Mestrado em Direito). Florianópolis: USFC, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/107352>. Acesso em: 13 jul. 2020.

PADOIN, Fabiana Fachinetto. **Direito notarial e registral**. Ijuí: Unijuí, 2011.

PAIVA, João Pedro Lamana. Princípios do registro imobiliário formal. *In*: DIP, Ricardo. (coord.). **Introdução ao direito notarial e registral**. Porto Alegre: Fabris, 2004. p. 181-183.

PASSOS, Cristiane Lisita. A função social do imóvel rural. *In*: PASSOS, Cristiane Lisita; BARROSO, Lucas Abreu. (coord.) **Direito agrário contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 43-56.

PEREIRA, João Márcio Mendes. A política agrária do Banco Mundial em questão. **Estudos avançados**, v. 20, n. 57, p. 355-383, maio/ago., 2006. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/268333307.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

PIPES, Richard. **Propriedade e liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

PRUDKIN, Gonzalo. *Drones: su origen y aplicación en el periodismo contemporáneo para generación de contenidos en 3D*. *In*: PRUDKIN, Gonzalo; BREUNING, Fábio M. Breunig. (org.). **Drones e ciência**: teoria e aplicações metodológicas. v. 1. Santa Maria: FACOS-UFSM, 2019. p. 9-27. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/18774/DRONES%20e%20CIENCIA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 jul. 2020.

REIS, Émilien Vilas Boas; OLIVEIRA, Márcio Luís de. A regularização fundiária urbana e rural: necessidade de marcos teóricos e de políticas públicas distintos. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 7, n. 2, p. 41-53, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4748>. Acesso em: 13 jul. 2020.

REYDON, Bastiaan Philip; MOREIRA, Glaciele Leardine; BUENO, Ana Paula da Silva; PASSOS, Delaide. Regularização fundiária. *In*: BOJANIC, Alan Jorge. (coord.). **Governança de terras: da teoria à realidade brasileira**. Brasília: FAO, 2017. p. 161-192. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i7789o.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

REZENDE, Raquel Vieira Abrão. A sistemática registral imobiliária sob a perspectiva do princípio da publicidade registral. **Revista de Direito Imobiliário**, a. 39, v. 81, p. 101-132, jul.-dez., 2016. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RDImob\\_n.81.04.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDImob_n.81.04.PDF). Acesso em: 13 jul. 2020.

RICHTER, Luiz Egon. Fragmentos teóricos da base matricial do imóvel no Registro de Imóveis. **Ajuris**, v. 31, p. 177-213, 2004. Disponível em: <http://www.regimo.com.br/doutrina/13>. Acesso em: 13 jul. 2020.

RICHTER, Luiz Egon. A problemática conceitual do registro de imóveis: rudimentos de uma teoria crítica da atividade registral. *In*: DIP, Ricardo. (coord.). **Estudos em homenagem a Gilberto Valente da Silva**. Porto Alegre: Fabris, 2005. p. 159-197.

ROCHA, Silvio Luiz Ferreira. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

ROQUE, Cassiano Garcia; OLIVEIRA, Ivan Cleiton de; FIGUEIREDO, Priscila Pereira; BRUM, Everton Valdomiro Pedroso; CAMARGO, Mairo Fabio. Georreferenciamento, **Revista de Ciências Agro-Ambientais**, v.4, n.1, p. 87-102, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

SALLES, Venício. **Direito registral imobiliário**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

SÃO PAULO. **Provimento da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo n. 58 de 2015**. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo [2020]. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Download/ConhecaTJSP/NormasExtrajudiciais/NSCGJTomolITachado.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

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

SERRA, Márcio Guerra; SERRA, Monete Hipólito. **Registro de imóveis**. Indaiatuba: Foco, 2020.

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

SOARES, Mário Lúcio Quintão. O direito agrário na Constituição brasileira e sua interface com os direitos humanos. **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, v.12, n. 23, jan.-jun., p. 3-11, 2009. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/view/P.2318-7999.2009v12n23p3>. Acesso em: 13 jul. 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. Função social da propriedade. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. (coord.). **Temas de direito urbanístico 1**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 1-22.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. O papel do Poder Judiciário na efetivação da função social da propriedade. *In*: STROZAKE, Juvelino José. (org.) **Questões agrárias: julgados comentados e pareceres**. São Paulo: Método, 2002. p. 91-132.

TOLEDO, Bruno Henrique Costa; BERTOTTI, Luiz Gilberto. Breve histórico da certificação de imóveis rurais no Brasil e apresentação do Sistema de Gestão Fundiária-SIGEF, **Ambiência**, v. 10, n. 3, p. 839-847, set./dez., 2014. Disponível em: <https://revistas.unicentro.br/index.php/ambiencia/article/view/2815>. Acesso em: 13 jul. 2020.

TSAKOK, Isabelle; BRIZZI, Adolfo. **Llegando a los pobres de las zonas rurales: estrategia de desarrollo rural para América Latina y el Caribe**. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 2002. Disponível em: [http://r1.ufrj.br/geac/portal/wp-content/uploads/2012/03/BIRD-llegando\\_a\\_los\\_pobres2002.pdf](http://r1.ufrj.br/geac/portal/wp-content/uploads/2012/03/BIRD-llegando_a_los_pobres2002.pdf). Acesso em: 13 jul. 2020.