

IMPACTOS DA EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA NA LEGISLAÇÃO TERRITORIAL E NO CADASTRO MULTIFINALITÁRIO

Diego Alfonso Erba

UNISINOS - Centro de Ciências Tecnológicas - Av. Unisinos, 950
93022-000 São Leopoldo-RS Fone 051-590.3333 - diego@prisma.unisinos.tche.br

Carlos Loch

UFSC- Universidade Federal de Santa Catarina
Campus Universitário - Trindade
88040-000 Florianópolis-SC Fone 048-331.7049

RESUMO

A falta de legislação específica que permita organizar dados territoriais através de um Cadastro Oficial é uma questão que afeta diretamente a confiabilidade do sistema de Publicidade Imobiliária no Brasil.

Enquanto outros países priorizam a integração das informações fornecidas pelos órgãos de Cadastro com o assentamento de títulos de propriedade no Registro de Imóveis, o país atravessa uma onda de euforia baseada na implementação de projetos isolados de geoprocessamento, os quais, se bem conformam ferramentas poderosas de planejamento, não contemplam o aspecto jurídico cadastral.

Ao falar de Sistemas de Registro, as principais questões a serem observadas são: o que é registrado, como é gerenciado o processo de atualização e conservação dos dados, e como são disponibilizadas as informações para os usuários. Essas questões somente podem ficar delimitadas com precisão através de legislação específica.

O presente trabalho mostra as mudanças acontecidas na legislação de terras no Brasil, e coloca pautas para a estruturação da tão esperada Lei Nacional de Cadastro Territorial dentro do processo de modernização

ABSTRACT

The lack of specific legislation which allows the organization of territorial data through an Official Cadaster is a matter that directly affects the reliability of the system of Real State Publicity in Brazil. While other countries give priority to the integration of the provided information by the Cadaster organs with the recording of land title in the Land Registry, this country goes through an euphoria wave based on the implementation of isolated projects of geoprocessing which in the one hand conforms powerful tools of planning, but on the other, doesn't contemplate the cadaster juridical aspect.

As far as the Registry Systems are concerned, the main questions to be observed are: what must be registered, how the updating and conservation process of data is managed, and how the information is available to the usuary.

These matters can only be accurately delimited through specific legislation.

This work shows the changes that happen in the legislation of land in Brazil, and sets guide lines or the structure of the so expected National Law of Territorial Cadaster into the process of modernization.

INTRODUÇÃO

Remontando os longos e meândricos caminhos da história percebe-se grandes mudanças na estrutura da sociedade e das instituições que faziam parte da sua realidade. A evolução do conhecimento científico e o desenvolvimento tecnológico contribuíram de maneira decisiva, acelerando o processo que veio acompanhado por mudanças na estrutura administrativa que direcionava os grupos e seus destinos.

Platão, na sua obra "A República", imaginava a sociedade ideal como regida pelos princípios permanentes da justiça, governada por sábios e defendida por guerreiros. Na Idade Média, os astrólogos foram peças fundamentais dentro do quadro de funcionários públicos, pois acreditava-se na influência dos corpos celestes sobre o destino e o comportamento humano.

Com a evolução ideológica, o homem focalizou as suas preocupações em outras questões que começaram a ser prioritárias, o qual provocou mudanças paralelas de pontos de vista nas instituições

governamentais. Assuntos como Meio Ambiente ou Informação, não foram prioridade para os estadistas de outrora. Hoje a Informação é considerada como o Quarto Poder, devendo essa categorização principalmente aos sistemas informatizados que permitem a rápida transmissão de grandes volumes de dados, aumentando a eficiência das decisões em *tempo real*.

O Brasil atual, tão desenvolvido em grande parte das áreas do conhecimento, encontra-se num estado preocupantemente primário em outras. A incipiência apontada pode ser atribuída principalmente à brevidade da sua história e a falta de tradição em determinados assuntos.

Particularmente no que tange às questões de terras, o país mostra uma cronologia de leis bem-intencionadas que vieram da filosofia portuguesa, mas que não conseguiram formalizar esse *espírito de avança* dos legisladores e que, portanto, acabaram em provocar uma estrutura instável que faz parte ainda da contemporaneidade.

Outra prova contundente da falta de tradição cadastral do país evidencia-se no pequeno número de escolas de Agrimensura existentes. Este fato implica um preparo precário dos profissionais com especialização na área, bem como grandes distorções filosóficas e de conceitos acerca do Cadastro Territorial.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

As mudanças acontecidas na legislação que trata de um assunto tão delicado e estratégico como é a propriedade da terra no Brasil, nem sempre aconteceram no sentido que o país necessitou, distanciando-se muitas vezes do que os técnicos e a comunidade esperavam para a constituição de um sistema de publicidade imobiliária preciso, confiável e sempre atualizado.

O estudo retrospectivo dos fatos e da legislação, bem como a observância dos sistemas adotados por outros países do mundo, permite efetuar análises e obter conclusões que visem a melhoria do sistema nacional. Com esse objetivo efetuou-se um estudo da bibliografia específica, o qual compreende: revisão de conceitos e sistemas cadastrais adotados por diferentes países; o histórico, situação e tendências atuais impostas pela legislação de terras do Brasil e no mundo.

A necessidade da intervenção do Cadastro na estrutura administrativa de uma nação evidenciou-se já 2500 anos A.C., segundo expressam os escritos caldeus que descreviam a geometria, localização e avaliação das parcelas. Ao longo da história, indianos, gregos, egípcios e posteriormente europeus, reafirmaram a importância do Cadastro atribuindo-lhe

maior intervenção e aperfeiçoando, assim, os sistemas de registro e publicidade de propriedades.

A respeito LOCH (1989) comenta que os egípcios, em função das cheias periódicas do rio Nilo, disponham de um inventário descritivo de terra no qual figuravam ocupantes e confrontantes, dentro de um sistema de coordenadas, como ocorre atualmente em modernos sistemas cadastrais.

Na Europa, o Império Romano foi um exemplo de ordem territorial, particularmente em Roma, onde o censo e o cadastro eram atualizados a cada cinco anos na época de Sêrvio Túlio, enquanto que o imperador Augusto determinou a medição e classificação das terras visando a melhor tributação dos imóveis. Já o imperador Diocleciano por volta de 287 D.C. determinou o mapeamento de todo o Império Romano visando uma nova sistemática de tributação.

Ainda o mesmo autor, comenta que na Inglaterra o cadastramento fundiário iniciou-se a nível de imóvel em 1080 D.C., sendo refeito em 1692.

Na França, Napoleão, ao estruturar o Código Civil Francês, apontava a intenção de colocar o Cadastro a serviço do Direito Civil de Propriedade afirmando: "*um bom cadastro parcelário será o complemento do Código no que diz respeito da posse do solo, é necessário que os mapas sejam suficientemente exatos e desenvolvidos para que sirvam para fixar limites da propriedade e evitar litígios*".

Na Itália, que idealizou o cadastro em 1681, sua atual lei de terras é datada de 1886 (o Novo Cadastro Terreni) sendo que em 1956 a área cadastrada abrangia cerca de 290.000 km² de um total de aproximadamente 301.000 km².

Na Alemanha do século XII foi criado um sistema de Registro Imobiliário que constituiu, mais tarde, o *Grundbuch* e o *Stadtbuch* para terras rurais e urbanas respectivamente. Ainda na Alemanha, Hannover é conhecida como a capital mundial do cadastro e o país está trabalhando para completar o mapeamento cadastral para a escala 1:500 de todo o território nacional.

Embora os primeiros Cadastramentos Territoriais foram estruturados com fins de arrecadação, ao longo dos tempos percebeu-se que a instituição cadastral possuía estreitas relações com outros órgãos administrativos. Desta maneira cada país foi atribuindo para este órgão territorial, funções de registro de informações que compreendem, além das econômicas e geométricas tradicionais, as suas características físicas, ambientais e jurídicas.

Atualmente as diferentes filosofias e visões de cada nação com relação à Instituição do Cadastro Territorial persistem, embora há consenso na comunidade científica com relação à sua multifinalidade. Estas diferenças acontecem principalmente com relação à relevância jurídica do

Cadastro Territorial e as suas relações com o sistema de Publicidade Imobiliária, comprovando-se que, dos numerosos sistemas de registro de propriedades existentes no mundo, somente naqueles em que o Cadastro tem uma posição importante e participativa se consegue uma publicidade completa, com a conseqüente segurança e transparência no tráfego de imóveis.

Quanto às questões de direito de propriedade no Brasil, o país passou do antigo sentido privatístico para o princípio da função social da propriedade inscrito na Constituição Federal de 1988.

O imóvel rural deixou conseqüentemente de representar uma mera parcela do patrimônio de alguém, para se constituir em um fator de desenvolvimento social e econômico, concorrendo, não apenas para a subsistência e o bem estar de cada um, como para o incremento da agricultura e da pecuária nacional, contribuindo inclusive para o progresso industrial, o aumento das exportações, o soerguismo econômico-financeiro da Pátria.

Porém, o desconhecimento da legislação tem freqüentemente dado origem a tensões sociais e conflitos de terras, que muitas vezes se arrastam com graves prejuízos para os indivíduos em si, para a sociedade como um todo, em soma, para o Brasil.

Estas expressões mostram o preocupante quadro nacional nas questões de terras, com problemas conjunturais que vem da época da colonização portuguesa e que persistem devido aos grandes interesses criados, mas também por falta de visão dos profissionais e dos legisladores.

ORIGEM DA PROPRIEDADE NO BRASIL

Originariamente todas as terras brasileiras foram públicas, pertencentes à Nação Portuguesa por direito de conquista, passando depois ao Império e à República, mas sempre com domínio do Estado (MEIRELLES, 1994).

Segundo KLINGELFUS (1982), quando da descoberta do país, já vigorava no reino peninsular o instituto criado pela lei promulgada em 26 de junho de 1375 por D. Fernando I, em virtude da qual os proprietários de imóveis rurais eram obrigados a lavar suas terras sob pena de perde-las para outras pessoas que quisessem torna-las produtivas.

Em decorrência do descobrimento da América, o governo português tentou colonizar o Brasil mediante concessões de enormes tratos de terras aos nobres portugueses que haviam prestado serviços à pátria, bem como a outorgar cartas de Sesmaria aqueles que desejassem povoar o solo. A transferência de propriedade assim verificada, denominava-se SESMARIA, e o respectivo Título, CARTA DE SESMARIA. As Sesmarias foram, portanto, o tronco

do qual se ramificou a propriedade imobiliária brasileira.

A filosofia de incentivar a produção primária herdada de Portugal continuou viva e no ano de 1808, especificamente no dia 25 de novembro, foi promulgado um Decreto que permitia a concessão de Sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil, com o objetivo de aumentar a lavoura e a população do Estado.

Tempo depois, em 1822, a resolução Nº 76 de 17 de julho, suspende a concessão de Sesmarias futuras até a convocação de Assembleia Geral Constituinte. A partir daí, passa a reinar um regime extra legal em que prevalecia a posse ou a ocupação, com a conseqüente incerteza e insegurança da propriedade privada.

No dia 25 de março de 1824 foi promulgada a Constituição Política do Império do Brasil, na qual é garantido o Direito de Propriedade Privada (Art. 179, XXII), reservando-se ao Estado, porém, a possibilidade de indenizar o cidadão caso a sua propriedade seja considerada de utilidade pública. O Art. 179 da Constituição do Império impunha a necessidade da propriedade cumprir a sua função social, mas não conseguiu resolver a situação de clandestinidade causada pela Resolução de 1822.

Com o objetivo de contornar a problemática causada por falta de legislação, o Governo Imperial editou o 18 de setembro de 1850 a Lei Nº 601 denominada Lei de Terras, a qual dispunha sobre a compra-venda das Terras Devolutas do Império, revalidação de terras possuídas por título de sesmarias com o preenchimento das condições legais, e legitimação de posses mansas e pacíficas por simples título, instituindo o processo de discriminação das terras públicas das privadas.

Esta lei foi regulamentada pelo Decreto Imperial 1318 de 30 de novembro de 1854, o qual criou a Repartição Geral de Terras Públicas, regulamentou a medição das terras públicas e a legitimação das particulares e a venda das terras públicas; instituiu as terras reservadas e a faixa de fronteira; estabeleceu o regime de fiscalização das terras devolutas e regulou o registro paroquial.

No dia 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, na qual o Art. 64 dispõe: *pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção de território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.* Com esta disposição foram delegados para as unidades federadas as terras de domínio público e o poder de legislar sobre assuntos específicos.

Já no atual século, o Decreto Federal Nº 19.924 de 27 de abril de 1931 reafirmou o direito dos Estados-membros sobre as terras que lhes foram

transferidas pela Constituição de 1891 e reconhecem-lhes no Art 1º, a competência para *regular a administração, concessão, exploração, uso e transmissão das terras devolutas que lhes pertencem, excluída sempre a aquisição por usucapião.*

PRIMEIROS REGISTROS DE TERRAS NO BRASIL - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E FUNÇÃO

Na legislação que trata especificamente de assuntos Agrários e de Registros Públicos compilada na Coletânea publicada pelo Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários em 1983, vê-se que a Lei Nº 601 de 1850 constituiu a pedra fundamental para a construção de um sistema compacto de organização administrativa que trate das questões concernentes às terras que compunham o Império.

Na Lei 601 foi reservada para o Governo a autorização de estabelecer, mediante o necessário Regulamento, uma Repartição especial que, segundo o Art. 21, denominar-se-ia de **Repartição Geral de Terras Públicas**, a qual teria como função a de dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas e sua conservação, bem como a de fiscalizar a venda e distribuição delas, além de promover a colonização nacional e estrangeira.

O Decreto 1318 de 1854 constituiu-se num documento que demonstra, através de nove Capítulos e 108 Artigos, a clareza que os legisladores da época tinham com relação à importância da existência de uma instituição que publicite a propriedade pública, privada e as posses, salientando a necessidade de intervenção de profissionais qualificados no processo de identificação e medição das mesmas. No Art. 1 do Capítulo I (*Da Repartição Geral das Terras Públicas*), o Decreto estabelece que a Repartição Geral das Terras Públicas criada pela Lei Nº 601, fique submetida ao Ministro Secretário de Estado dos Negócios do Império, sendo sua estrutura composta por um Oficial Maior, dois Oficiais, quatro Escreventes, um Cobrador e um Contínuo. Ainda no Art. 1, o Decreto dispõe que deste quadro de funcionários, um Oficial e um Escrevente seriam os encarregados de efetuar os desenhos topográficos, e que estes poderiam ser selecionados do Corpo de Engenheiros ou do Estado Maior de 1ª Classe.

Com a mesma clareza extrema com que os legisladores colocaram a necessidade de contar com profissionais qualificados para a execução de tarefas tão delicadas como são a locação e medição de propriedades, o Art. 3º do Decreto 1318 dispõe, em 11 parágrafos, a competência da Repartição Geral das Terras Públicas, a qual constituiria uma instituição com participação ativa na Publicidade Imobiliária, transparecendo as transações imobiliárias e dando segurança aos proprietários privados.

Porém, toda a filosofia adequada que o legislador da época mostra no corpo do Decreto Nº 1318 ficou seriamente comprometida com as disposições do Capítulo IX, o qual contrasta diametralmente com as exigências impostas pelos capítulos anteriores por prescindir a declaração da inclusão da planta de medição no momento da inscrição, sendo esta elaborada por profissionais qualificados, segundo normas estritas de levantamento e representação.

O Decreto 451-B de 31 de maio de 1890 constituiu um documento extremamente relevante pois estabeleceu o Registro e Transmissão de Imóveis pelo sistema Torrens. Para a inscrição do imóvel era necessário, segundo o Art. 7, efetuar um requerimento instruído com os títulos de propriedade, e qualquer ato que a modifiquem ou limitem, um memorial indicativo de todos os seus encargos, no qual se designavam os nomes dos ocupantes e confrontantes e, sendo rural o imóvel, a planta dele, nos termos do Art. 22.

Na Seção IV, o Art. 22 do Decreto 451-B dispõe sobre a planta e as avaliações dos imóveis, constituindo-se numa das normas mais claras e precisas da história brasileira quanto às normas técnicas a serem observadas nos levantamentos, com uma perfeita orientação para a constituição de um sistema de publicidade imobiliária eficiente, no qual a existência do Cadastro Territorial teria a merecida e necessária relevância. De acordo com os seguintes preceitos: os levantamentos deviam ser efetuados com goniômetros, orientando as plantas segundo o meridiano verdadeiro do lugar, determinando-se a declinação magnética. Segundo o item 3º, além dos pontos de referência necessários para as verificações ulteriores, deviam ser fixados marcos especiais de referência orientados e ligados a pontos certos e estáveis, nas sedes das propriedades, mediante os quais a planta possa incorporar-se depois à Carta Geral Cadastral.

No item 4º do Art. 22, o Decreto 451-B dispõe sobre os detalhes físicos a serem representados nas plantas, sendo estes: a) *as altitudes relativas de cada estação do instrumento e a conformação altimétrica ou orográfica aproximativa dos terrenos*, b) *as construções existentes com indicação de seus fins*, c) *as valas, cercas e muros divisórios*, d) *as águas que banharem a propriedade*, e) *a indicação, mediante cores convencionais, das culturas existentes, dos pastos, campos, matas, capoeirões, construções e divisas das propriedades*. As exigências cartográficas estipuladas no item 4º são complementadas com as do item 5º, o qual estabelece que *as escalas das plantas poderão variar entre os limites de 1:500 e 1:5.000, conforme a extensão das propriedades rurais; admitindo-se para propriedades de mais de 5 quilômetros quadrados a escala de 1:10.000.*

As disposições do item 6º do Art. 22 complementam as disposições da planta da

propriedade, exigindo que a esta seja anexado as cadernetas de operações de campo e um relatório ou memorial descritivo da medição indicando : a) os ramos seguidos, a aviventação dos ramos antigos, com respectivos cálculos, b) os acidentes encontrados, as cercas, valas, marcos antigos, córregos, rios, lagoas, etc, c) a indicação minuciosa dos novos marcos assentados, das culturas existentes e da sua produção anual, d) a composição geológica dos terrenos, as novas culturas, a que possam adaptar-se e bem assim a qualidade e extensão dos campos, matas e capoeirões existentes, e) as indústrias agrícolas, pastoris, fabris e extrativas, exploradas ou suscetíveis de exploração, f) as vias de comunicação existentes e as que convenha estabelecer, g) as distâncias à estação de estradas de ferro, portos de embarque e mercados mais próximos, h) o número conhecido de trabalhadores, empregados na lavoura, com indicação de suas nacionalidades; i) o sistema adotado em relação ao serviço agrícola e ao estabelecimento de colonos (parceria, salário, subdivisão da propriedade em lotes, empreitadas, etc).

O Art. 22 do Decreto 451-B encerra com o inciso 7 que dispõe que as plantas sejam assinadas por Agrimensor ou Engenheiro habilitado para assumir a responsabilidade legal de tais trabalhos. O Art 23, o Decreto exige que o profissional apresente junto à planta, as anotações de campo e de um relatório ou memorial descritivo da área; o qual serviria de base para as avaliações.

Com relação aos efeitos jurídicos do Registro de Atos, o Decreto 451-B dispõe na Seção III, Art. 39 que nenhum ato translativo de propriedade que tenha por objeto imóveis sujeitos ao regime do decreto produzirá efeito antes de ser registrado. Uma vez inscrito, o imóvel passa ao proprietário matriculado com os encargos, direitos e servidões constantes nas notas lançadas no livro de matrícula.

Um ano depois da publicação do Decreto 451-B de 1890, foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, exatamente o dia 24 de fevereiro de 1891. A Carta Magna dispôs sobre as terras públicas Federais e Estaduais e assegurava a inviolabilidade dos direitos concernentes à propriedade.

Com a entrada do novo século poucas mudanças vieram com relação às questões de terras no Brasil e só em 1964, com a Lei Nº 4504 conhecida como o Estatuto da Terra, o Brasil retomaria a discussão do assunto.

LEGISLAÇÃO DE TERRAS E REGISTROS PÚBLICOS A PARTIR DO ESTATUTO DA TERRA

No dia 30 de novembro de 1964 o presidente da República decreta e sanciona a Lei Nº 4.504,

chamada Estatuto da Terra, a qual regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola (Art. 1), e assegura a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social (Art. 2).

A Seção III do Estatuto da Terra legisla sobre o *Zoneamento e os Cadastros*, atribuindo ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) a responsabilidade de promover os levantamentos para a elaboração do Cadastro de Imóveis rurais do país. Seriam cadastrados, segundo o Art. 46, os dados para caracterização dos imóveis rurais indicando: proprietário, títulos de domínio e de posse, localização geográfica, descrição das linhas de divisas, nome dos respectivos confrontantes e dimensões das testadas para vias públicas e o valor das terras, das benfeitorias, dos equipamentos e das instalações existentes.

O Decreto Nº 55.891 de 31 de março de 1965 regulamenta a Seção III do Capítulo IV do Estatuto da Terra, dispondo, no seu Capítulo III, acerca dos *Cadastros*. Na Seção I, o capítulo regulamenta os *Levantamentos Cadastrais* que tem por finalidade, segundo o Art. 45, o levantamento de dados para aplicação de critérios de lançamentos fiscais, conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária das diferentes regiões do país e análises microeconômicas.

Para a execução do Cadastro o Decreto Nº 55.891 dispõe que o IBRA deveria manter centros para coordenação das atividades de registro e tributação (Art. 46), sendo que os levantamentos cadastrais consistiriam no preenchimento de questionários declaratórios (Art. 47).

O Cadastro Territorial Rural assim elaborado compreenderia todas as terras particulares, bem como as terras públicas, as de posseiros e as devolutas (Art. 48).

Quanto às atualizações do cadastro, o Art. 52 do Decreto de 1965 dispõe que *de cinco em cinco anos será feita uma revisão geral dos cadastros na qual, serão aperfeiçoados os métodos de apuração dos dados pelos uso de fotografias aéreas das áreas já recobertas*. A respeito, o Art. 53 dispõe que *nas áreas prioritárias, os Cadastros serão complementados com fichas elaboradas para obtenção de dados relativos ao uso atual e potencial das terras, incluindo as condições de relevo, de pendentes, de drenagem e de outras características para classificação dos solos e do revestimento florístico*, sendo que a elaboração deste cadastro obedecerá a Disposições Especiais.

À partir do Estatuto da Terra, praticamente toda a legislação que veio a seguir foi destinada à sua regulamentação tanto nas questões fiscais quanto de terras propriamente ditas. Assim, em 1968, é ditado o Decreto Nº 62.504 que regulamenta a Lei Nº 4.504 de 1964 no que se refere a desmembramentos; dispondo

que a autorização para tais atos seria concedida pelo IBRA mediante requerimento firmado pelo proprietário e instruído pelos seguintes documentos : Recibo-Certificado de Cadastro, certidão atualizada de transcrição imobiliária do imóvel a desmembrar, planta da parcela rural na qual constem a localização e a área, declaração fornecida pelo prefeito do município onde se localizasse a parcela especificando o fim à que se destina a parcela a ser desmembrada e declaração do pretendente à aquisição da parcela a ser desmembrada, comprometendo-se a adquiri-la e destina-la aos fins previstos.

Em 1970, ano do 149º aniversário da Independência e 82º da República, dita-se o Decreto-Lei Nº 1.110, por meio do qual é criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e extinguidos o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (INDA) e o Grupo Executivo da Reforma Agrária (GERA). O INCRA nasce como entidade autárquica vinculada ao Ministério da Agricultura.

Com a criação do INCRA tornou-se necessário reestruturar o sistema cadastral do país e para isto, em dezembro de 1972, o presidente decreta e sanciona a Lei Nº 5.868 que cria o Sistema de Cadastro Rural Nacional; o qual compreende : Cadastro de Imóveis Rurais, Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais, Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais e Cadastro de Terras Públicas.

Novamente o sistema constitui-se como declarativo e a declaração de cadastro deveria ser prestada pelo proprietário, titulares de domínio útil ou possuidores de imóveis destinados à exploração agropecuária.

Em Abril de 1973 é ditado o Decreto Nº 72.106 que regulamenta a Lei Nº 5.868 de dezembro de 1972, instituindo o Sistema Nacional de Cadastro Rural.

O Art.1º dispõe que o Sistema Nacional de Cadastro Rural é instituído com o objetivo de promover a integração e sistematização da coleta, pesquisa e tratamento de dados e informações sobre o uso e posse da terra, compreendendo a implantação e manutenção dos cadastros previstos na Lei Nº 5.868 de 1972.

De forma praticamente simultânea com a institucionalização do Sistema Nacional de Cadastro Rural veio a legislação que dispõe sobre os Registros Públicos (Lei Nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973). De particular interesse para este estudo é o Registro de Imóveis, o qual foi contemplado no Título V da lei.

Quanto às atribuições do Registro de Imóveis, o Art 167º (Capítulo I - *Das Atribuições*) dispõe que no órgão serão feitos o registro (da instituição, dos direitos reais relacionados com imóveis, das rendas

expressamente constituídas sobre imóveis) e a averbação.

O Capítulo II da Lei Nº 6.015 dispõe sobre a Escrituração, dizendo que no Registro de Imóveis (Art 172) serão feitos o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintivos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para sua disponibilidade.

O Registro de Imóveis consta com cinco Livros : Livro Nº 1 - Protocolo, Livro Nº 2 - Registro Geral, Livro Nº 3 - Registro Auxiliar, Livro Nº 4 - Indicador Real e o Livro Nº 5 - Indicador Pessoal (Art 173). Dos requisitos detalhados para o registro no Livro Nº 2, o item 3 da seção II menciona : *a identificação de imóvel, feita mediante indicação das suas características e confrontações, localização, área e denominação se rural e logradouro e número, se urbano, e sua designação cadastral se houver.*

A não exigência de uma planta que represente o imóvel, mostri suas dimensões e localização na hora do registro do imóvel mostra o distanciamento existente entre o Registro de Imóveis e o Cadastro Territorial. Essa falta de exigência de correlação entre os estados de direito e de fato trouxe consigo a conhecida situação de confusão de limites arrastada até hoje.

NATUREZA JURÍDICA DA PUBLICIDADE IMOBILIÁRIA

Segundo o princípio de territorialidade legal defendido pelos romanos, as leis tem vigência dentro de um determinado território. Isto significa que tão importante quanto o conhecimento da lei é o conhecimento exato dos limites do território onde esta deve ser aplicada.

A publicidade do espaço territorial dentro do qual tem vigência uma lei implica, por um lado, a descrição precisa dos seus limites em um documento cartográfico, e por outro, sua sinalização no terreno mediante marcos reconhecidos como tais.

HAAR (1985) afirma que incumbe aos órgãos cadastrais a importante tarefa de determinar de forma precisa os limites jurisdicionais e dar-lhes a devida publicidade. Esta publicidade cadastral do espaço territorial onde tem vigência uma lei ou conjunto de leis deverá ser agregada à publicidade da aplicação dos títulos de domínio (Escrituras) ao terreno, pois o Registro de Imóveis tem por objetivo só a publicidade dos direitos reais constituídos sobre as parcelas, mas ela se refere ao direito em si e não a sua aplicabilidade ao terreno, pois é o órgão de Cadastro Territorial o encarregado de publicitar o Estado Parcelário dos imóveis, mediante documentos cartográficos e informações complementares, os quais devem estar

acessíveis a qualquer interessado e ficar correlacionados com sinais no terreno que não permitam a confusão com outras parcelas.

UNIDADE DE REGISTRO

O Cadastro Territorial é um órgão cuja unidade de registro é denominada (na linguagem internacional) de **PARCELA**.

A definição de parcela foi contemplada na legislação específica de diferentes países com grande precisão por ser ela o objeto de estudo do Cadastro Territorial. Assim, a Lei Nacional de Cadastro Nº 20440 da República Argentina no seu Art.5º diz: *denomina-se Parcela à coisa imóvel de extensão territorial continua, delimitada por um polígono de limites, pertencente a um proprietário ou a vários em condomínio, ou possuída por uma pessoa ou várias em comum, cuja existência e elementos essenciais constem em um documento cartográfico de um ato de levantamento territorial inscrito no órgão de Cadastro Territorial.* Já no sistema holandês, entende-se por parcela, segundo HENSSEN (1989), à porção do território com limites determinados e mapeados por oficiais do Cadastro, registrada na agência cadastral.

No Art 6º, a citada lei Nº 20440 caracteriza os elementos da Parcela, sendo estes: *a) a localização do imóvel e seus lindeiros, b) os limites do imóvel com relação ao título jurídico ou à posse exercida, c) as medidas lineares, angulares e de área do imóvel. Os elementos mencionados constituem o Estado Parcelário do imóvel, o qual deve ser determinado mediante um Ato de Levantamento Parcelário.*

De acordo com estas definições convergentes, o Estado Parcelário obtém-se, mediante a sobreposição da Aplicação Territorial do Título (Escritura) denominado Estado de Direito e a Comprovação da Posse (Estado de Fato).

A definição do Estado Parcelário exige conhecimentos profundos das áreas técnica e jurídica por parte do profissional atuante, pois tal como mostra a Figura 1, o Estado Parcelário do imóvel implica na definição de três áreas com o seguinte significado: em I, tem-se a propriedade e a posse legítima, em II a propriedade mas não a posse e em III o proprietário da parcela original tem a posse mas não o direito real de propriedade (portanto a posse é ilegítima).

Nestas condições, o titular do domínio só poderia transferir mediante a tradição o direito real de propriedade da parte sob a qual exerce a posse e tem o direito (I), pois na área II que consta só por direito não detém a posse efetiva e no caso III em que tem só a posse, não se transfere o domínio mas sim a posse.

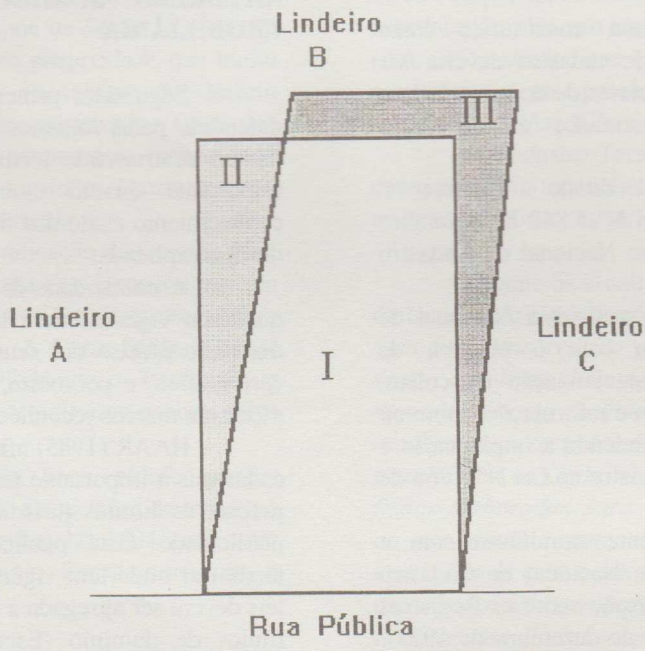


Figura 1 - Estado Parcelário do Imóvel

A complexidade deste problema, mostra que só a Lei de Cadastro terá que definir com clareza o

perfil do profissional que poderá atuar na área cadastral, o qual necessariamente deverá ter

conhecimentos multidisciplinares, que podem ser agrupados em cinco grandes áreas: Ciências Métricas (Topografia, Fotogrametria, Geodésia), Ciências Jurídicas (Direitos Reais, Posse, Direito Administrativo, Direito Registral), Ciências Naturais (Geologia, Geomorfologia, Edafologia, Hidrografia), Ciências de Detecção e Representação (Fotointerpretação, Sensoriamento Remoto, Cartografia) e Ciências Econômicas (Avaliações de Imóveis e Estudo de Custos de Execução de Serviços).

A respeito das profissões, BIANCO (1979) afirma que a problemática específica de cada uma delas está delimitada pelo princípio universal da divisão do trabalho e pela idoneidade e incumbência do sistema profissional dentro do contexto social onde opera. Daí a responsabilidade do ensino universitário das profissões, como sistema organizado para transmitir conhecimentos científicos e técnicos inerentes.

O Brasil, um dos países mais extensos do mundo, não pode permitir que seu território continue sendo "organizado" por profissionais despreparados ou mal preparados para esse desafio cotidiano. A evolução da ciência quantificada pela duplicação do conhecimento entre os anos de 1950 a 1980, 1980 a 1990, 1990 a 1995; e que, seguindo esse ritmo, chegará a um aumento de desesseis vezes no ano 2000, não aceita a coexistência de *megaprofissionais* com atribuições para "fazer de tudo". Essa teoria da supercapacidade de executar não condiz com a base formada pela Universidade atual.

Particularmente na área cadastral, nova no país, há tempo ainda de rever os planos de carreira dos profissionais, adaptando-os às reais necessidades do sistema. O país e as gerações futuras agradecerão.

IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA CADASTRAL

No Brasil não é comum a existência de registros cadastrais completos e confiáveis, pelo menos dentro dos moldes que o país precisa, pois não há registros cartográficos que representem o estado parcelário. Assim, é necessário que a legislação contemple o aspecto da implantação do banco de dados cadastrais (particularmente no que se refere a segurança) para posteriormente regulamentar os métodos de atualização.

A estrutura dos dados cadastrais não necessariamente deve ser a mesma em todos os jurisdições; porém devem ser registrados os dados essenciais do cadastro os quais podem ser: alfanuméricos (proprietários, endereços, valores dos imóveis, etc; normalmente armazenados em fichas cadastrais); ou gráficos, (desenhos dos quarteirões e dos lotes, plantas de loteamentos, restituições fotogramétricas, etc.).

Sendo que os SIGs constituem uma ferramenta poderosa para o manejo dos registros gráficos e o de bancos de dados digitais; a sua disseminação tem-se dado com certa velocidade nas Prefeituras do país. Este é sem dúvida um aporte tecnológico significativo para a organização das informações territoriais, porém, normalmente os registros gráficos são estruturados a partir de restituições fotogramétricas digitais que geram plantas na escala 1:2.000 das diferentes temáticas do cadastro técnico multifinalitário, mas que dificilmente contemplam a estrutura fundiária.

As plantas elaboradas com fins cadastrais devem transparecer o Estado Parcelário, para o qual é necessário colocar todas as medidas angulares, lineares e de área. Nestas "plantas falantes" a escala de representação tem importância secundária ao contrário das topográficas (Tabela 1).

Com relação a representações, a legislação deverá definir as escalas, os detalhes que necessariamente devem constar nas plantas cadastrais e as precisões das coordenadas que materializam vértices de parcelas, o qual é particularmente importante na área urbana, onde centímetros podem ter um alto valor. De acordo com as tecnologias disponíveis, a lei deverá especificar as metodologias fotogramétricas, geodésicas e topográficas que poderão ser aplicadas nos levantamentos, tal com o faziam as leis de outrora.

A MENSURA E A PLANTA DE MENSURA

Segundo o DICIONÁRIO AURÉLIO (1992), o termo Mensura provem do Latim *Mensuratio*, que significa "ato de medir". Porém, como já foi colocado, esse ato de medir apresenta diferentes conotações, particularmente quando se trata de questões referidas a medições de parcelas a serem cadastradas. Neste caso, a acepção da palavra possui um sentido muito mais amplo porque o problema deixa de ser só técnico e passa a ser também jurídico, pois é no Cadastro onde a coisa imóvel nasce a vida jurídica, onde se conserva, se transforma e onde se extingue, e estes acontecimentos requerem uma constatação objetiva no terreno (a Mensura) e um instrumento que a exteriorize (a Planta de Mensura).

MORETTO (1985) define Ato de Mensura como o Ato de levantamento Parcelário pelo qual o Agrimensor estabelece a aplicabilidade e extensão territorial do título de domínio, determinando os limites que resultam em consequência, sem prejuízo dos limites que surgirem da posse que comprove no momento de atuar no terreno, devendo ser exteriorizado o ato através da Planta de Mensura, documento cartográfico que contenha Estado de Fato do imóvel, inscrito no órgão de Cadastro Territorial.

Da definição de Moretto, vê-se que a Mensura é uma operação com claras conotações jurídicas, não sendo, portanto, uma simples medição quantitativa, mas também (e essencialmente) qualitativa, pois descreve os elementos que compõem realidade jurídica e geométrica da Parcela.

No século passado o Agrimensor e Advogado Juan FERNANDEZ definia a Mensura como a inteligência do título sobre o terreno, explicando que isto traz para o profissional dois problemas : um jurídico (a inteligência do título e a autoridade dos fatos) e outro geodésico (o procedimento prático para aplicar essa inteligência sobre o terreno). Já Hugo ALSINA define a Mensura como a operação técnica que tem por objetivo a locação do título sobre o terreno, traçando sua forma geométrica em uma planta, que é a expressão gráfica das indicações contidas no título, comparando-se se a área declarada

na posse e a que este indica e determinando-se a origem do excesso ou a porção faltante dentro das propriedades vizinhas.

Pode-se dizer, segundo os autores, que a Mensura é a operação de Agrimensura composta por um conjunto de atos destinados a investigar, identificar, determinar, medir, locar, representar e documentar as coisas imóveis e seus limites, de acordo com as causas jurídicas que as originaram e a relaciona-los com os sinais de posse.

Tendo claro os conceitos de Ato de Mensura e Ato de Levantamento Territorial e lembrando que no contexto do presente trabalho o termo Agrimensor é utilizado para identificar aos profissionais com conhecimentos técnicos e legais, salienta-se as diferenças havidas entre os documentos cartográficos que surgem destes atos: a Planta de Mensura e a Planta Topográfica (Tabela 1).

TABELA 1 - CARACTERÍSTICAS DA PLANTA DE MENSURA E DA PLANTA TOPOGRÁFICA

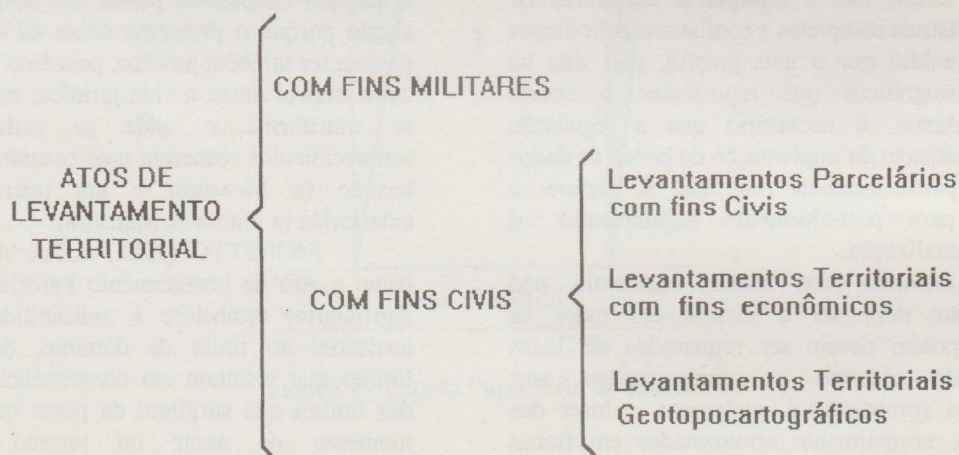
	PLANTA DE MENSURA	PLANTA TOPOGRÁFICA
Profissional atuante	Profissional habilitado para trabalhos cadastrais	Agrimensor, Topógrafo, Técnico ou Engenheiro habilitado
Relação Jurídica entre Proprietário e Território	Objeto principal	Sem importância
Idoneidade	Jurídico-Técnica	Técnica
Objeto de representação	Limites do imóvel	Superfície terrestre
Escala e Representação	Importância Secundária	Importância Principal

LEVANTAMENTOS TERRITORIAIS

A atuação dos profissionais de medidas se traduz, de forma geral, à realização de Atos de Levantamentos Territoriais, os quais tem por objetivo

reconhecer, determinar, medir e representar o espaço territorial e suas características.

Segundo MORETTO (1985), os atos de levantamentos territoriais podem ser classificados (de acordo com seus fins) em civis e militares, tal como mostra o Organograma 1.



Organograma 1 - Classificação dos Atos de Levantamento Territorial

Cada um destes atos tem objetivos diferentes e é executado por órgãos e profissionais diferentes. O Ato de Levantamento Territorial com fins econômicos tem por objetivo a determinação do valor das parcelas, o qual é utilizado, por exemplo, nas áreas urbanas para o zoneamento e o cálculo de impostos. Para sistemas administrativos onde a instituição do Cadastro Territorial faz parte do quadro de órgãos governamentais, este é o encarregado de efetuar as avaliações dos imóveis através do seu quadro de profissionais.

Os Atos de Levantamentos Geotopocartográficos sistemáticos se traduzem na execução de mapas e cartas (temáticas ou básicas) que servem para o desenvolvimento de planejamentos tais como irrigação, estradas, estudos ambientais, etc.

Já os Atos de Levantamentos Parcelários são aqueles que tem por objetivo a determinação do Estado Parcelário de imóveis. Estes atos de levantamento devem ser representados em um documento cartográfico denominado Planta de Mensura, a qual, para ter validade, deve ser inscrita no Órgão de Cadastro Territorial.

ATUALIZAÇÃO E CONSERVAÇÃO DOS DADOS CADASTRAIS

A atualização é um processo mediante o qual dados provenientes de levantamentos são transferidos para os bancos de dados existentes, em substituição dos registros anteriores que passam a fazer parte do histórico.

Esta é uma questão que deve ficar claramente definida na Lei de Cadastro, tal como foi no Dec. 451-B de 1890 e no Dec. 55891 de 1965, adaptando os termos a tecnologia disponível.

Uma alternativa que está se transformando em tendência é que as plantas elaboradas pelos profissionais possam ser entregues e registradas no Cadastro em formato digital para serem incorporadas aos registros gráficos. Para isto é necessário que os sistemas de coordenadas sejam os mesmos, o qual também deverá ser contemplado na legislação.

DISPONIBILIDADE DOS DADOS CADASTRAIS

Enquanto a realidade brasileira continua caracterizando-se por um grande número de empreendimentos isolados na área de geoprocessamento, inclusive utilizando *softwares* e *hardware* de última geração, o mundo centraliza as informações e por sua vez as democratiza através da Internet. Informações referentes a estrutura fundiária (ou parcelamento do solo), dimensões das parcelas, métodos de avaliação dos imóveis; estão disponíveis para os usuários (tal como pode ser comprovado no

endereço eletrônico <http://www.aec2000.it/igis/> referente ao Cadastro de Veneza, Itália).

Assim, a legislação deverá contemplar com clareza como os cidadãos, os profissionais, as empresas, o próprio órgão de cadastro e demais órgãos da administração pública acessam os dados de forma direta ou remota, nos meios digital ou analógico.

Uma das instituições que maior fluxo de dados deve ter com o Cadastro é o Registro de Imóveis, pois a conexão entre eles deverá ser um dos pontos principais da Lei Nacional de Cadastro para que o Brasil consiga sanear seus títulos através de uma Publicidade Imobiliária completa e transparente.

CONCLUSÕES

Dois caminhos levarão a consolidação de um sistema de Publicidade Imobiliária coerente: uma legislação específica e o desenvolvimento de métodos e ferramentas que permitam dar vazão as necessidades dos usuários cada vez mais exigentes.

Tal como demonstram os sistemas de Publicidade Territorial de grande parte dos países do mundo, o Cadastro é um sistema de informação da situação de fato e jurídica do território, e a sua publicidade contribuiu de maneira decisiva para a segurança nas transações imobiliárias, a tributação equitativa e o planejamento; sendo, portanto, necessário que o Brasil compreenda e adote essa filosofia.

O Cadastro Territorial deve ser hoje eminentemente Multifinalitário e participante ativo do processo de planejamento como fornecedor de informações confiáveis, precisas e atualizadas dos meios físico, jurídico, ambiental, social e econômico que fazem parte da realidade da sua jurisdição.

A organização do órgão de Cadastro Territorial deve ser regida por normas correspondentes à legislação estadual, segundo os poderes delegados pela Nação, sendo, porém, normatizada segundo uma Lei Nacional de Cadastro que marque as pautas globais do sistema.

É imprescindível a coordenação entre o Cadastro Territorial - que publicita a realidade física de fato - e o Registro de Imóveis - que publicita os direitos expressados nos títulos - sob pena de continuar num sistema de clandestinidade de Publicidade Imobiliária.

Para os casos em que o Cadastro Territorial se encontra desconectado do Registro de Títulos de Propriedade, o sistema de Publicidade Imobiliária perde eficiência, devido a que é impossível quantificar a qualidade das transmissões anteriores e efetuar o controle administrativo. Daí que a FÉ PÚBLICA seja somente RELATIVA, como acontece nos sistemas

Francês e na grande maioria dos países latino-americanos.

Somente quando se dá grande importância ao Cadastro será possível que os Registros de Títulos da Propriedade outorguem FÉ PÚBLICA ABSOLUTA aos seus assentamentos, tal como ocorre nos Sistemas Germânicos e Torrens, o que faz com que o Sistema de Publicidade Imobiliária ganhe em eficiência, permitindo que o direito individual de propriedade seja mais seguro e cumpra com sua função social com Justiça.

A incorporação da informática no Cadastro Territorial é de fundamental importância, particularmente com o advento dos sistemas de informações geográficas, hoje amplamente difundidos na comunidade científica e em numerosas instituições públicas e privadas. Porém, é necessário que seja contemplado o registro das variáveis jurídicas e para isto é preciso contar com legislação específica que regulamente o seu uso e limitações de acesso às informações para que seja mantido o seu valor provatório.

Concordando com a O.E.A., conclui-se que a problemática latino-americana tem sua origem no abandono em que se encontra o estudo do Direito Imobiliário Registral e no relativo desconhecimento que prevalece nessa matéria, sendo que, com escassas exceções, os planos de estudos das Universidades que preparam profissionais nas áreas de levantamentos territoriais, não incluem programas que contenham com a amplitude necessária o desenvolvimento das questões relacionadas com os Registros Imobiliários.

Há uma necessidade urgente do Brasil acordar para a iniciativa tomada por grande número de países do mundo que sentiram a importância da incorporação do órgão de Cadastro Territorial no Sistema de Publicidade Imobiliária, como o único caminho para o saneamento dos títulos de propriedade, extinção da problemática de confusão de limites, prevenção de futuros conflitos, distribuição de cargas tributárias de maneira mais justa e objetiva, manutenção de cartografia em escala grande mediante o assentamento no Cadastro Territorial dos documentos elaborados pelos profissionais habilitados. A Planta de Mensura constitui este documento cartográfico imprescindível para o conhecimento da aplicação do título no terreno e sua correlação com a posse efetiva.

Para a instauração de um sistema eficiente de Publicidade Imobiliária no Brasil recomenda-se:

- Promover movimentos de profissionais orientados a sensibilizar à classe política para a promulgação da Lei Federal de Cadastro Territorial, destinada a sentar as bases de um sistema eficiente e autenticamente nacional para o registro de parcelas.

- Promover a promulgação de Leis Estaduais de Cadastro destinadas instaurar um órgão de registro

de Plantas de Mensura (Cadastro Territorial), estruturado dentro dos parâmetros impostos pela Lei Federal mas adaptando à realidade físico-jurídico-econômica de cada Estado.

- Propiciar junto ao Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA) a delimitação precisa das atribuições dos profissionais habilitados para o exercício das tarefas relacionadas com o Cadastro.

- Incentivar a estruturação do Cadastro Técnico Multifinalitário nas Prefeituras Municipais, dando a devida relevância ao aspecto jurídico da propriedade e promovendo a ligação Cadastro-Registro de Imóveis.

- Continuar incentivando o desenvolvimento da consciência cartográfica (particularmente a cartografia cadastral) na população, como única ferramenta capaz de permitir a procurada segurança da propriedade, a transparência no tráfego de imóveis e a atualização constante dos registros oficiais, fato transcendente para a tomada de decisões dos planejadores.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIANCO, Carlos. *Introducción al Catastro Territorial*. Rosario-Arg., 1979, 35p.

DECRETO Nº 451-B de 30 de Maio de 1890. Estabelece o registro e transmissão de imóveis pelo *Sistema Torrens*.

DECRETO Nº 1.318 de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei Nº 601 de 18 de setembro de 1850.

DECRETO Nº 55.891 de 31 de março de 1965. Regulamenta o Estatuto da Terra (Princípios e *Definições, Zoneamento e Cadastro*).

DECRETO Nº 62.504 de 8 de abril de 1968. Regulamenta os Desmembramentos de Imóveis Rurais.

DECRETO Nº 72.106 de 18 de abril de 1973. Institui o Sistema Nacional de Cadastro Rural.

DECRETO-LEI Nº 1.110 de 9 de julho de 1970. Cria o Instituto Nacional de Colonização de Regoma Agrária - INCRA e extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária - IBRA.

ERBA, Diego. *Importância dos aspectos jurídicos no Cadastro Técnico Multifinalitário*. Dissertação de Mestrado - UFSC - Florianópolis-SC. 1995