

FRANCISCO EMÍLIO MACHADO DE LEMOS

**EVIDÊNCIAS DE DESCONEXÃO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
E CARTÓRIOS DE REGISTROS DE IMÓVEIS PARA O CADASTRO
TERRITORIAL RURAL BRASILEIRO**

Dissertação apresentada para ao Mestrado Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental do Centro de Ciências Humanas e da Educação – FAED da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof.º Dr.º Felipe Geremia Nievinski

FLORIANÓPOLIS, SC

2017

L557e Lemos, Francisco Emílio Machado de
Evidências de desconexão entre a administração pública e cartórios de registros de imóveis para o cadastro territorial rural brasileiro / Francisco Emílio Machado de Lemos. - 2018.
94 p. il.; 29 cm

Orientador: Felipe Geremia Nievinski
Bibliografia: p. 139-146
Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, Florianópolis, 2018.

1. Administração rural. 2. Cadastros - Brasil. 3. Propriedade rural.
I. Nievinski, Felipe Geremia. II. Universidade do Estado de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental. III. Título.

CDD: 630.68 – 20.ed.

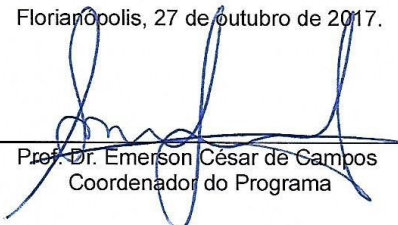
Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da UDESC

FRANCISCO EMILIO MACHADO DE LEMOS

**EVIDÊNCIAS DA DESCONEXÃO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O
CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS PARA O CADASTRO TERRITORIAL RURAL
BRASILEIRO**

Dissertação julgada adequada para obtenção do Título de Mestre/a em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental junto ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental – PPGPLAN-Profissional do Centro de Ciências Humanas e da Educação da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC.

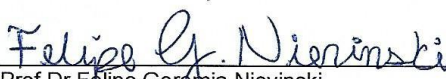
Florianópolis, 27 de outubro de 2017.



Prof. Dr. Emerson César de Campos
Coordenador do Programa

Banca Examinadora:

Orientador/a:



Prof. Dr. Felipe Geremias Nievinski
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Membro:



Prof. Dr. Francisco Henrique de Oliveira
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membro:



Prof. Dr. Adolfo Lino de Araújo
Instituto Federal de Santa Catarina

Dedico este estudo a minhas filhas Helena, que me acompanhou nesta jornada, Vitória e Rafaela, que suportaram a distância com saudade e amor, a Janaína Lobo e minha mãe Irene.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador Felipe Geremia Nevivinski, que teve compreensão com um orientando de métodos esquisitos e sumiços constantes, aos professores que tiveram paciência para repassar pontos e discutir posições, à banca avaliadora, por ter aceito este convite, e à sociedade catarinense, por manter uma universidade estadual com o padrão e conceito da UDESC.

Ao INCRA, que propiciou minha dedicação exclusiva para desenvolver este estudo, aos colegas que em nossos debates e divergências possibilitaram que eu aprimorasse meus conhecimentos, e, em especial, a Fabrício Arena, Kilder Barbosa, Oscar Oliveira, Thiago Marra e Vitor Py Machado.

O que é ensinado em escolas e universidades não representa educação, mas são meios para obtê-la.

(Ralph Waldo Emerson)

Ninguém caminha sem aprender a caminhar, sem aprender a fazer o caminho caminhando, refazendo e retocando o sonho pelo qual se pôs a caminhar.

(Paulo Freire)

RESUMO

Este estudo oferece uma revisão, de caráter teórico e documental, sobre a atual configuração dos diversos cadastros territoriais rurais brasileiros, bem como suas interconexões com o registro cartorial. Na primeira parte, apresentamos os cadastros territoriais rurais da administração pública federal. Descrevemos sua implantação, instituição gestora, embasamento legal e fluxo para inserção do imóvel rural em seus arquivos. Cobrimos o SNCR-Sistema Nacional de Cadastro Rural, SNCI-Sistema Nacional de Certificação de Imóveis, SIGEF-Sistema de Gestão Fundiária, CNIR-Cadastro Nacional de Imóveis Rurais, CAFIR-Cadastro [Fiscal] de Imóveis Rurais, SINTER-Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais, SICAR-Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural, além das matrículas nos cartórios de registro de imóveis. Na segunda parte, relatamos um estudo documental realizado no estado do Rio Grande do Sul. O levantamento de informações públicas envolveu a base de dados geoespacial existente no INCRA-Instituto Brasileiro de Colonização e Reforma Agrária. Foi feito o cruzamento com as informações das matrículas dos referidos imóveis nos cartórios. Apresentamos evidência da existência de inúmeras inconsistências na conexão entre os dois atores, que comprometem a integridade e qualidade do conjunto das informações. Em uma terceira contribuição, apontamos diretrizes com vistas a qualificação das informações e a homogeneidade nos diversos sistemas, partindo de uma base menos vulnerável, com o intuito de melhorar cadastro territorial rural brasileiro.

Palavras chaves: Cadastro. Multifinalitário. Territorial. Fundiário. Rural.

ABSTRACT

This study offers a theoretical and documental review about the present situation of many rural cadastres in Brazil and their inter-connections with land registration. In the first part, we present the rural cadastres organized by the federal administration. We describe their implementation, responsible institutions, legal basis and workflow for the insertion of a rural property in their records. We cover SNCR, SNCI, SIGEF, CNIR, CAFIR, and SICAR systems, besides the land registry. In the second part, we report a documental study carried out in the state of Rio Grande do Sul. We gathered public data in the geospatial databases of the National Institute for Colonization and Land Reform. We matched the information in the administrative cadaster to the land registry. We present evidence of disconnection between the two actors above, which compromises the integrity and quality of the land data. In a third contribution, we point guidelines for improving the various land information systems, towards a better connected rural cadaster in Brazil.

Keywords: Registration. Cadastre. Territorial. Property. Rural.

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 – Composição do SNCR	34
Figura 2 – Fluxo para cadastramento no SNCR.....	36
Figura 3 – Fluxo para certificação via SNCI.....	37
Figura 4 – Fluxo para certificação via SIGEF	40
Figura 5 – Modelo simplificado do CNIR como proposto na Lei 10.267/01.....	42
Figura 6 – Fluxo de cadastramento no Cafir	43
Figura 7 – Fluxo para inscrição no CAR.....	46
Figura 8 – Documentos e fluxo para registro no Cartório de Registro de Imóveis.....	47
Figura 9 – Dois imóveis lindeiros certificados.....	53
Figura 10 – Alteração de memorial descritivo de terceiros.....	54
Figura 11 – Primeiro imóvel certificado	55
Figura 12 – Constatada a sobreposição	55
Figura 13 – Nova configuração do imóvel X	56
Figura 14 – Evolução dos procedimentos do Caso 1	62
Figura 15 – Evolução dos procedimentos do Caso 2	67
Figura 16 – Evolução dos procedimentos do Caso 3	71
Figura 17 – Croqui do imóvel A – Certificação 2006 matrícula 22.552.....	74
Figura 18 – Croqui do imóvel B – matrícula 24.686.....	75
Figura 19 – Imagem da sobreposição dos imóveis, matrícula 22.552 em vermelho e matrícula 24.686 em verde	76
Figura 20 – Croqui da área Certificada em 2006 e 2016 da matrícula 22.55266.....	77
Figura 21 – As diversas medições e distintos interesses	78

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparativo entre SNCI (Pré SIGEF) e o SIGEF	39
Quadro 2 – Evolução dos apontamentos nas matrículas 9.508 e 16.246	60
Quadro 3 – Sequência de certificações referentes a matrícula 9.508.	60
Quadro 4 – Apontamentos da matrícula 969	64
Quadro 5 – Apontamentos da matrícula 970	64
Quadro 6 – Apontamentos da matrícula 1.396	64
Quadro 7 – Apontamentos da matrícula 24.590	64
Quadro 8 – Apontamentos da matrícula 24.880	64
Quadro 9 – Apontamentos da matrícula 27.683	64
Quadro 10 – Apontamentos da matrícula 35.275-A	64
Quadro 11 – Apontamentos da matrícula 38.414	65
Quadro 12 – Apontamentos da matrícula 41.661	65
Quadro 13 – Apontamentos da matrícula 42.684	65
Quadro 14 – Apontamentos da matrícula 47.661	65
Quadro 15 – Apontamentos da matrícula 53.110	65
Quadro 16 – Apontamentos da matrícula 53.111	65
Quadro 17 – Sequência de procedimentos de certificação do conjunto das matrículas	66
Quadro 18 – Apontamentos da matrícula 10.935	68
Quadro 19 – Apontamentos da matrícula 14.890	68
Quadro 20 – Apontamentos da matrícula 31.399	68
Quadro 21 – Apontamentos da matrícula 33.213	69
Quadro 22 – Apontamentos da matrícula 34.145	69
Quadro 23 – Apontamentos da matrícula 34.146	69
Quadro 24 – Apontamentos da matrícula 34.997	69
Quadro 25 – Apontamentos da matrícula 35.056	70
Quadro 26 – Apontamentos do conjunto das matrículas 38.405, 38.406, 38.407 e 38.408 ..	70
Quadro 27 – Apontamentos jurídicos da matrícula 22.552	73
Quadro 28 – Certificações da matrícula 22.552	74
Quadro 29 – Apresenta a movimentação jurídica da matrícula 24.686	75

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
1.1	JUSTIFICATIVA.....	23
1.2	PROBLEMATIZAÇÃO.....	25
1.2.1	Objetivo geral	25
1.2.2	Objetivos específicos.....	26
1.3	HIPÓTESE	26
1.4	METODOLOGIA	26
1.5	LIMITAÇÕES DO OBJETO DA PESQUISA	27
2	REVISÃO TEÓRICA	29
2.1	DEFINIÇÕES.....	29
2.1.1	Parcela	29
2.1.2	Imóvel rural	29
2.1.3	Certificação	30
2.1.4	Destaque do patrimônio público	31
2.1.5	Conexão	31
2.2	SISTEMAS DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS RURAIS NO BRASIL.....	32
2.2.1	Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR/INCRA)	32
2.2.2	Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI/INCRA)	36
2.2.3	Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF/INCRA)	37
2.2.4	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR/INCRA/RFB)	40
2.2.5	Cadastro [Fiscal] de Informações Territoriais (CAFIR/RFB)	42
2.2.6	Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER/RFB)	43
2.2.7	Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR/MMA)	44
2.2.8	Matrícula (Cartório de Registro de Imóveis).....	46
2.3	LITERATURA RELACIONADA.....	48
2.3.1	Organismos internacionais	48
2.3.1.1	Federação Internacional de Agrimensores (FIG)	48
2.3.1.2	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO/ONU)	49
2.3.1.3	Organização Internacional para a Normatização (ISO)	49
2.3.2	Literatura brasileira.....	49
3	CAMPO DE ESTUDO	51
3.1	POSSIBILIDADES DE CANCELAMENTO NA BASE DO INCRA.....	51
3.1.1	Por requerimento dos credenciados envolvidos	51
3.1.2	Por alteração de confrontantes	52
3.1.3	Por requisição de terceiros	54

3.2	ATRIBUIÇÕES DO INCRA NA CERTIFICAÇÃO E CANCELAMENTO	56
3.3	DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	58
3.4	ANÁLISE DOS DADOS LEVANTADOS.....	59
3.4.1	Caso 1 – Alteração de perímetro	59
3.4.1.1	Constatações do procedimento do caso 1	61
3.4.2	Caso 2 – Alteração de perímetro e desmembramento	63
3.4.2.1	Constatações do procedimento do caso 2	66
3.4.3	Caso 3 – Desmembramento e extinção de condomínio	67
3.4.3.1	Constatações do procedimento do caso 3	71
3.4.4	Caso 4 – Matrículas com origem em ações judiciais	72
3.4.4.1	Imóvel A	73
3.4.4.2	Imóvel B	74
3.4.4.3	Constatações do procedimento do caso 4	77
4	PROCEDIMENTOS MITIGADORES	79
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	83
	REFERÊNCIAS	87

1 INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo relatar uma pesquisa, de caráter teórico e documental, sobre a atual configuração do conjunto de cadastros territoriais rurais brasileiros existentes na administração pública federal e as matrículas dos imóveis rurais determinantes para a definição da posse e ou propriedade bem como suas conexões. De um lado, o registro imobiliário, no âmbito dos cartórios de registros de imóveis, é regulamentado pelo direito registral, por outro lado, o conjunto aqui elencado de sistemas de informação territoriais administrativos da União tem regramentos próprios e tratam preponderantemente das suas especificidades: fiscal ou tributário, ambiental e do ordenamento fundiário.

Será adotado o conceito clássico de cadastro territorial conforme a Federação Internacional de Agrimensores (FIG). Mais especificamente, seguiremos Henssen (1995 apud KAUFMANN; STEUDLER, 1998, p. 13):

El catastro es un inventario público, metódicamente ordenado, de datos concernientes a propiedades de un determinado país o distrito, basado en la mensura de sus límites. Las propiedades son identificadas de manera sistemática por medio de alguna designación distintiva. Los límites de la propiedad y el identificador de la parcela se indican normalmente en planos a escala grande, que, junto con otros registros, pueden mostrar para cada propiedad distinta, la naturaleza, el tamaño, el valor y los derechos legales asociados con la parcela.

Ressaltamos o requisito de haver uma planta ou outra forma de descrição dos limites na definição. De forma semelhante, a Declaração da FIG sobre o Cadastro Territorial (FIG, 1995) define:

Um cadastro territorial é um sistema de informações territoriais, atualizado e normalmente baseado em parcelas [territoriais], contendo registros dos interesses sobre a terra (por exemplo: direitos, restrições e responsabilidades). Geralmente inclui uma descrição geométrica das parcelas de terra associada a outros arquivos descrevendo o tipo dos interesses, a propriedade ou domínio desses interesses e normalmente o valor da parcela e de suas benfeitorias. Pode ser estabelecido com propósitos fiscais (por exemplo, valoração e taxação), para fins legais (transferência de propriedade), para auxiliar no gerenciamento e uso da terra (por exemplo, para planejamento ou outros propósitos administrativos).

Não adotaremos o conceito ampliado “*Cadastre 2014*” segundo a “visão de sistemas cadastrais futuros, em que as instituições tradicionais de cadastro territorial e de registro de imóveis são unificadas” (KAUFMANN; STEUDLER, 1998, p. 15). Além disso, adotaremos a adjetivação explícita “territorial” na tradução de “*cadastre*”, da mesma forma que feito em Paixão et al. (2012), para distinguir da acepção genérica de cadastro admitida na língua portuguesa, como, por exemplo, em Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). Essa forma é equivalente ao “cadastro imobiliário” empregado por Carneiro (2003). Poderemos utilizar

simplesmente “cadastro” por brevidade quando o contexto não deixar ambiguidade. Carneiro (2003), Philips (2010), Oliveira (1996) e Hasenack, (2013), seguem a mesma concepção teórica, ou seja, corroboram a ideia de que o termo Cadastro é o inventário territorial baseado na identificação da parcela, detentor, localização e levantamentos dos limites e atualização permanente, citando em seus trabalhos as diretrizes estabelecidas pela FIG como conceito norteador. Araújo (2015) amplia essa definição e problematiza o conceito para concepção 3D.

A legislação federal brasileira, através da Lei 10.267/2001 (Brasil, 2001b), definiu primeiramente que os cadastros e sistemas de informação territoriais rurais na Administração Pública devem ser unificados. Em segundo lugar, este cadastro unificado deve ser obrigatoriamente vinculado ao registro imobiliário, para que os dois sistemas possam, em conjunto, oferecer à sociedade segurança jurídica e o conhecimento fundiário. Dessa forma, seria possível a correção tributária, justiça social, adequação ambiental e conhecimento para a adequada aplicação de políticas públicas no País.

Naquela reformulação da legislação territorial foi introduzida a exigência de dados geoespaciais, sendo que a verificação, normatização e guarda dos dados cadastrais sobre a propriedade e parcela rurais cabe ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Pela mesma lei, o INCRA, em conjunto com a Receita Federal do Brasil (RFB), ficam responsáveis para implementar e manter o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), definido como base comum da administração pública, sendo alimentado pelos diversos órgãos federais. (BRASIL, 2001b).

Estas alterações advêm da constatação da capacidade limitada dos organismos da administração pública direta ou concedida, de responder aos questionamentos da sociedade, tais como a direito da propriedade, localização geográfica das terras públicas, configuração da malha fundiária e da distribuição da terra, situação ambiental das propriedades, dos territórios das comunidades tradicionais (quilombos e indígenas). Tais questionamentos foram veiculados pela mídia e corroborados no parecer da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica (BRASIL, 2001c). Na sua conclusão, culminou com o cancelamento matrículas de milhões de hectares. De fato, esta não foi a primeira investigação feita pelo Parlamento brasileiro: em 27 de setembro 1979 outra CPI do Sistema Fundiário também tratou sobre o tema (BRASIL, 1979).

A insegurança jurídica demonstrada nestas duas CPIs é preocupante, principalmente com o avanço da fronteira agrícola, que ampliou o valor comercial nas áreas pouco ocupadas do País. Neste contexto, a grilagem de terra é fomentada pela deficiência na representação cartográfica confiável – por coordenadas geográficas dos vértices de inflexões das propriedades

rurais. Esses fatores levaram à incorporação na Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973; Brasil, 1973) do georreferenciamento dos imóveis rurais, e à conexão entre Cartórios de Registros de Imóveis e a Administração Pública, e em particular o INCRA (MARQUES; MARQUES, 2016).

O foco deste trabalho está direcionado para os cadastros que se encontram sob a guarda e gestão do INCRA: o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), e outros dois cadastros geoespacializados, o Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) e o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef). Também está sendo considerado no estudo as Matrículas presentes nos Cartórios de Registros de Imóveis, e de modo menos aprofundado os dois cadastros existentes na RFB: o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir) e o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter). Por último, no âmbito do Ministério de Meio Ambiente, será considerado o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR).

1.1 JUSTIFICATIVA

A concepção organizativa fundiária, tal como prevista nas normativas e regulações legais vigentes no País, relacionadas a propriedade jurídica ou ordenamento fundiário, começa a ser questionada na medida em que se constata a capacidade limitada dos organismos da administração pública direta ou concedida, de responder às demandas da sociedade.

O cadastro descritivo até então existente no INCRA, sem as informações espaciais, se mostrou vulnerável a informações inconsistentes e culminou em baixa confiabilidade de suas próprias informações. O cadastro jurídico dos cartórios, embora em muitos casos exigissem planta dos imóveis, não permitiam que fossem executados cruzamentos das informações, restringindo-se em documento para o imóvel sem confrontar suas informações com os demais imóveis confrontantes.

A falta de dados consistentes a respeito da ocupação do território nacional, somado à pressão da fronteira agrícola sobre terras públicas, forçaram a implementação de um cadastro geoespacializado e a conexão do sistema de cadastro de imóveis rurais existente no INCRA e o sistema jurídico dos Cartórios de Registros de Imóveis. Decorridos dezesseis anos da Lei 10.267/2001 e quinze anos de sua regulamentação (Decreto 4.449/2002), não temos ainda a ligação efetiva entre os dois sistemas existentes no INCRA. Também não é eficiente sua relação com os demais cadastros existentes, o da Receita Federal e o registro dos Cartórios de Registros de Imóveis, previstos na lei já mencionada.

Embora exista uma normativa legal de vinculação entre os dois cadastros SNCR do INCRA e o Cadastro Tributário da Receita Federal (CAFIR), não foi implementada uma plataforma tecnológica que permita que esta transmissão de informações seja efetiva e imediata, levando ao descolamento entre as informações dentro do Poder Executivo. Sem cruzamento de informações, isso gera sistemas estratégicos incomunicáveis: Registro de Imóveis, Sistema Nacional de Cadastro Rural e Receita Federal, além do recente criado Cadastro Ambiental Rural (CAR) de posse do MMA, e mais recente ainda, o Sinter também na Receita Federal. Desta forma, a propriedade rural passa a ter uma gama de números/dados distintos: Número da Matrícula no Livro 2 no Registro de Imóveis, Código no Sistema Nacional de Cadastro Rural - SNCR no INCRA e o Número do Imóvel na Receita Federal (NIRF) e número no Cadastro Ambiental Rural (CAR), cada um com seus conceitos, conforme revisado na seção 2.

Ainda que haja a busca de aprimoramentos tecnológicos e de ampliação das comunicações entre as bases, os resultados de tentativas para a conexão entre os diferentes sistemas não vem apresentando evolução relevante. Com concepções e objetivos distintos, as tratativas entre os operadores não evoluiu com a mesma velocidade das necessidades da sociedade e do Estado Brasileiro.

Contrariando a previsão legal, a Receita Federal e o INCRA não implementaram o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), criado pela Lei 10.267/2001 (Brasil, 2001b). Também a troca de informações entre os Cartórios de Registros de Imóveis e o INCRA, contido na mesma Lei, não encontra efetividade. Primeiro por se dar via encaminhamento de cópias reprográficas por parte dos Cartórios, o que exige leitura e análise de cada documento para verificar onde houve a alteração, e se esta alteração já não foi solicitada pelo proprietário ou posseiro. Segundo, de parte do INCRA, as atualizações efetuadas não costumam ser enviadas aos Cartórios.

Como servidor do INCRA desde 20 de setembro de 2004 e tendo desempenhado atividades nos estados do Acre e Rio Grande do Sul, onde fui Chefe da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária, fui responsável diretamente pelos serviços de Cadastro Rural com as atividades relativas ao SNCR e CNIR, bem como atividades de Cartografia relacionadas à Certificação de Imóveis Rurais, além de ter desenvolvido outras ações em diversos estados e convocações para participar de grupos de trabalho para elaboração de normativos a serem implementados na sede do INCRA em Brasília/DF. Este histórico de atividades ligadas ao ordenamento fundiário desempenhado na autarquia propiciou conhecimento amplo do conjunto das ações, não estando restrito a um segmento mas a sua gama de inter-relações, interferências

e procedimentos exigidos pelos diversos atores. O aparecimento de inconsistências no desempenho das atividades levou à percepção de ruídos nos processos.

Uma base de dados confiável e segura é procedimento estratégico para o planejamento, servindo como ferramenta basilar para o desenvolvimento das ações políticas de cunho jurídico, econômico, social e ambiental, que só pode alcançada com a participação de todos os atores dentro de suas expertises.

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO

A pergunta que norteia esta pesquisa centra-se em como estão ocorrendo as trocas de dados entre cartórios de registros de imóveis e o INCRA no contexto da Lei 6.015/1973 (Brasil, 1973), de forma a garantir a segurança jurídica e conhecimento do território rural. Será verificado se a troca de informações praticada atualmente está permitindo segurança jurídica da propriedade e demais direitos reais que incidem sobre a propriedade rural.

Mais concretamente, será que a não intervenção do Oficial Registrador no processo de Certificação de Imóveis Rurais ou Cancelamento de Certificação, mesmo que indicada a troca de informações entre as instituições, oferece riscos à qualidade dos dados? A gestão do procedimento de Certificação está a cargo do Comitê Nacional de Certificação do INCRA, e tem a previsão de Cancelamento de Certificação por solicitação do credenciado, notificando o proprietário e levando a conhecimento do credenciado, proprietário e oficial de registro a decisão do Comitê Regional de Certificação, conforme consta no Manual para Gestão da Certificação de Imóveis Rurais (INCRA, 2013). Restaria a possibilidade de divergência entre o cadastro administrativo e o registro jurídico, que tem a previsão legal de apontar o memorial descritivo do imóvel?

1.2.1 Objetivo geral

Pretendemos analisar por meio de estudo de caso, a conexão entre cartórios de registros de imóveis e INCRA (Sigef e SNCR), tal como previsto na Lei 4.947/1966 (Brasil, 1966), com a alteração implementada pela Lei 10.267/2001 (Brasil, 2001), em imóveis rurais que passaram pelo procedimento de certificação.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) analisar e diagnosticar a situação cadastral dos imóveis rurais certificados em conformidade com a Lei 6.015/1973 (Brasil, 1973), tendo como estudo 4 (quatro) casos de imóveis rurais certificados pelo INCRA que foram objeto de cancelamento de certificação por desmembramento, alteração de dados geoespaciais no perímetro e/ou ações judiciais;
- b) proceder a uma avaliação qualitativa da modelagem de troca de dados atualmente utilizada entre INCRA e os cartórios de registro de imóveis;
- c) propor um modelo de conexão de informações entre a Administração Pública e os cartórios de registro de imóveis para os dados cadastrais dos imóveis rurais que possa servir a todos os demais sistemas de informações territoriais rurais.

1.3 HIPÓTESE

Levanta-se a hipótese da existência de inconsistências nos limites definidos, nos imóveis que já foram certificados pelo INCRA e que tiveram esta certificação levada a registro, e que posteriormente passaram por novo processo de certificação com alterações de perímetros. A falta de exigência da participação do Cartório nos processos de cancelamento de certificação para proceder nova certificação pode estar comprometendo a qualidade das informações contidas no banco de dados cartográfico e os dados jurídicos contidos no cartório de registro de imóveis, que deveriam ser idênticos.

1.4 METODOLOGIA

Para embasar o estudo, será elaborada pesquisa de caráter bibliográfico para definições e a abordagem conceitual a ser seguida.

A pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. (GERAHRDT apud FONSECA, 2002, p. 32.).

Tal opção não visa a revisão de literatura exaustiva, mas fundamenta-se na necessidade de perscrutar o que já foi elaborado a respeito desses sistemas de informações, e o que já vem sendo implementado pelas instituições partícipes que atuam na normatização dos cadastros do espaço rural brasileiro. Além disso, para apresentar uma proposta de base de dados comum, há de se conhecer os diferentes cadastros existentes, seus objetivos, de modo a depreender a

finalidade e o propósito para o qual foram constituídos, delimitando que a base do presente estudo tem como fundamentação o cadastro geoespacializado de imóveis certificados pelo INCRA e a propriedade assentada no Cartório de Registro de Imóveis.

Além disso, será feito levantamento documental para dar conta da situação da conexão vigente entre INCRA, base de dados geoespaciais certificados, e Cartórios de Registro de Imóveis, matrículas, e a efetividade do procedimento:

O que é documento?

‘1- declaração escrita, oficialmente reconhecida, que serve de prova de um acontecimento, fato ou estado;

2- qualquer objeto que comprove, elucide, prove ou registre um fato, acontecimento;

3- arquivo de dados gerado por processadores de texto”.

(CELLARD apud OLIVEIRA, 2011).

Cada um dos casos estudados serão analisados sobre a ótica dos apontamentos em matrícula e sobre os cadastros existentes no INCRA. Serão utilizados quadros para cada uma destas análises com o intuito de permitir a visualização do relatado e levantado, observando a cronologia dos acontecimentos em cada uma das situações.

A análise qualitativa dos dados levantados na pesquisa documental visa compreender e verificar o cumprimento do processo de certificação e sua repercussão nas informações que estão no Cartório de Registro de Imóveis e na base de dados geoespaciais do INCRA. O cruzamento dos documentos, matrículas dos imóveis, disponíveis no Cartório de Registro de Imóveis e os constantes na base de dados geoespaciais do INCRA, permitirão a verificação da compatibilidade do que está representado nas duas instituições.

1.5 LIMITAÇÕES DO OBJETO DA PESQUISA

Tendo em vista o exíguo tempo de pesquisa e a grande gama de informações que exigiriam ser analisadas, os sistemas de informações da Receita Federal e Ministério do Meio Ambiente não serão fruto de aprofundamento. Serão apresentados apenas de forma a configurar sua existência e importância para o conjunto de informações que tenham o ambiente rural como área da atuação de cada um deles. Também não será objeto de análise as questões que envolvem a dicotomia entre rural e urbano presente no regramento jurídico e cadastral no Brasil, bem como os sistemas dos institutos de terras estaduais ou órgãos análogos municipais.

2 REVISÃO TEÓRICA

Aqui é apresentada uma revisão teórica sobre o assunto da presente dissertação, incluindo definições de conceitos-chave, discussão dos sistemas de informação territoriais rurais no Brasil, relação dos trabalhos mais pertinentes na literatura internacional e nacional.

2.1 DEFINIÇÕES

Cadastro territorial, parcela, imóvel rural, certificação, conexão são conceitos que cujo significado merecem tratamento específico no presente contexto, visto que existem definições legais e de literatura. O primeiro já foi introduzido na seção 1, sendo aqui definidos os demais conceitos.

2.1.1 Parcela

É a menor parte de um cadastro, e pode estar inserida dentro de um imóvel, mas que tenha alguma característica jurídica que a diferencie da ou das demais parcelas do imóvel, direitos passíveis de registro no assentamento jurídico do imóvel, nos cartórios.

A unidade fundamental do CTM é a parcela cadastral, nos bancos de dados não há unidades menores que ela. As parcelas são contíguas, de maneira que não se sobreponham umas às outras, nem haja lacunas entre elas. Se, dentro de um imóvel, houver mais do que um regime jurídico, ele será dividido em parcelas. (MANUAL DE APOIO, 2010, p. 16).

Desta forma, gasodutos, oleodutos, linhas de transmissão, servidão de passagem são algumas das parcelas que devem estar registradas e demonstradas no cadastro.

2.1.2 Imóvel rural

O imóvel rural aqui em estudo é a propriedade imobiliária localizada fora da zona urbana, as quais estão sujeitas aos procedimentos estabelecidos pela Lei dos Registros Públicos (Lei 6.015/1973; Brasil, 1973). Nas alterações efetuadas pela Lei 10.267/2001 (Brasil, 2001b), determinou-se que os imóveis rurais, definido por sua localização, devem ser certificados nos casos específicos dispostos no seu Art. 176, §3º:

§ 3º Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea *a* do item 3 do inciso II do § 1º será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais. (Incluído pela Lei nº 10.267, de 2001). (BRASIL, 2001b).

Uma definição diversa do imóvel rural é concebida no Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964; Brasil, 1964), que o define com base no uso da terra: “prédio rústico, de área contínua qualquer que seja sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola [...]” onde “prédio” é entendido na acepção de bem imóvel e não como sinônimo de “edifício”. A determinação contida na Lei dos Registros Públicos (Brasil, 1973) estabelece a certificação da poligonal dos limites das propriedades que se encontram fora da zona urbana. A gestão do perímetro urbano está sob a égide do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001; Brasil, 2001a), que não faz essa exigência.

Em geral, daremos preferência à primeira definição, com base na sua localização e não no seu uso. Cabe notar que nos serviços de georreferenciamento, os imóveis rurais são restritos àqueles que já são objeto de título de domínio (matrícula, transcrição, escritura, etc.) ou passíveis de receber tal titulação (assentamentos e usucapião). (INCRA 2013c, 2013d).

2.1.3 Certificação

A certificação é o procedimento implementado pela Lei 10.267/2001 (Brasil, 2001b) que alterou dispositivos na Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973; Brasil, 1973), impondo a necessidade de verificação pelo INCRA dos limites dos imóveis rurais, obedecendo o escalonamento da exigência conforme o tamanho das propriedades, constante no Decreto 4.449/2002 (Brasil, 2002) e suas alterações posteriores.

A Certificação é definida como a submissão dos documentos apresentados pelo proprietário e responsável técnico para análise do INCRA com vistas a verificação da existência ou não de sobreposição dos limites de um imóvel com outro. Desta forma, procura inviabilizar a existência de camadas documentais sobre um mesmo espaço geográfico. O profissional qualificado como responsável técnico deve ter habilitação expedida pelo CREA e estar credenciado junto ao INCRA, além de possuir a assinatura eletrônica (e-cpf). O procedimento de certificação está regulamentado em INCRA (2013a) e o seu gerenciamento está descrito em INCRA (2013b).

2.1.4 Destaque do patrimônio público

Cabe aqui esclarecer que “Destaque do Patrimônio Público” é o procedimento que pela primeira vez determinada área de terra é retirada dos bens da União. No Brasil, desde o período colonial, toda a terra é originalmente da União ou Estados, mantidas pela Constituição Federal de 1988. As terras só podem ser incorporadas ao mercado quando em algum momento saíam do Patrimônio Público para o privado, conforme Lei 601/1850 (Brasil, 1850). Todas as terras pertenciam à Coroa Portuguesa e posteriormente ao Império do Brasil e hoje à União ou aos Estados conforme dispositivo constitucional:

Art. 3º São terras devolutas:

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

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

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comissão, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei. (BRASIL, 1850).

2.1.5 Conexão

É o procedimento de troca de dados entre o sistema da Administração Pública Federal e o sistema jurídico do Cartório de Registro de Imóveis, já previsto no Art. 22 da Lei 4.947/1966 (Brasil, 1966), alterado pela Lei 10.267/2001 (Brasil, 2001b). Art. 1º O art. 22 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 22

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

§ 8º O INCRA encaminhará, mensalmente, aos serviços de registro de imóveis, os códigos dos imóveis rurais de que trata o § 7º, para serem averbados de ofício, nas respectivas matrículas. (NR) (BRASIL, 2001).

Esta conexão entre o Cartório de Registro de Imóveis e a Administração Pública consolidada pela legislação é a base do cadastro único para os imóveis rurais, no caso o CNIR.

A legislação que criou a obrigatoriedade do georreferenciamento de imóveis rurais determinou a necessária interconexão entre cadastro e registro, uma vez que a situação

jurídica do imóvel é um dado essencial para a elaboração do CNIR. Portanto, o INCRA e o Registro de Imóveis são as instituições diretamente ligadas ao processo de identificação e cadastramento da malha fundiária do Brasil (AUGUSTO, 2011).

2.2 SISTEMAS DE INFORMAÇÕES TERRITORIAIS RURAIS NO BRASIL

Para conceber o cadastro territorial são necessário dados dos detentores, bem como sua localização e área assim como sua situação jurídica, entre outros itens. Tendo como delimitação deste trabalho os imóveis rurais no Brasil. Serão apresentados alguns destes cadastros e sistemas que compreendem os mais relevantes para este estudo.

Iremos nos ater aos cadastros que se encontram sob a guarda e gestão do INCRA, Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), e os dois cadastros geoespecializados Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI) e Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) e as Matrículas nos Cartórios de Registros de Imóveis, e de modo menos aprofundado, os dois cadastros existentes na Receita Federal¹, o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir) e o recém criado Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais. Por fim consideraremos o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente.

Carneiro (2003, cap. 4 e 8) assim como Loch e Erba (2007, cap. 7) apresentam revisões clássicas sobre o tema do cadastro territorial rural brasileiro. Aqui oferecemos uma atualização com relação aos últimos 10-15 anos. Laskos et al. (2016), Frederico e Carneiro (2016) oferecem revisões recentes complementares.

2.2.1 Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR/INCRA)

O atual Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) tem antecedentes no Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964; Brasil, 1964) que determina no seu Art. 46 a implementação de um cadastro de imóveis rurais e no seu Art. 46, § 3º a emissão de um certificado de cadastro. A partir de Brasil (1966), o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) se torna necessário para se pleitear uma série de facilidades proporcionadas pelos órgãos federais.

Com a edição da Lei 5.868/1972 (Brasil, 1972), foi criado o SNCR. À luz da legislação daquela época havia dois cadastros territoriais rurais: Cadastro de Imóveis Rurais (CIR) e Cadastro de Terras Públicas (CTP); e dois cadastros de pessoas associadas: Cadastro de

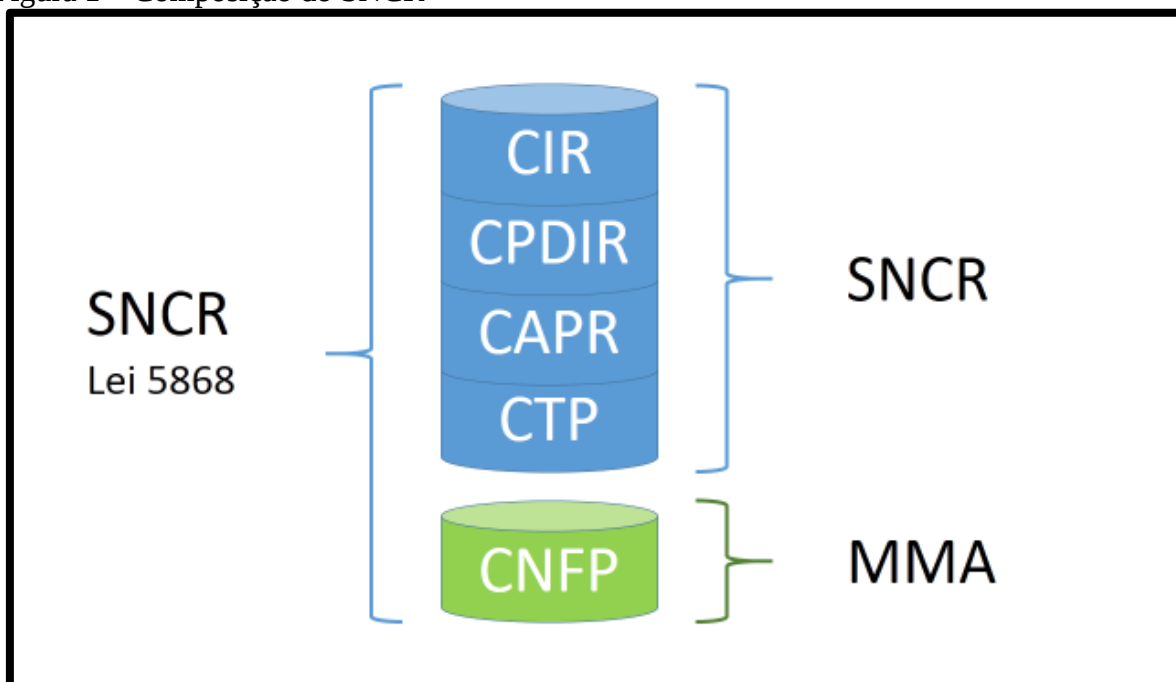
¹ Usaremos sempre Receita Federal em substituição a Secretaria da Receita Federal do Brasil, Lei 11.457/2007.

Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais (CPDIR) e Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais (CAPR). A regulamentação da Lei 5.868/1972 ocorreu por meio do Decreto n. 72.106/1973 (Brasil, 1973), o qual discorre sobre os objetivos do SNCR e sobre o Imposto Territorial Rural (ITR).

O SNCR sofreu posteriormente duas alterações representativas para este estudo, através da Lei 10.267/2001 (Brasil, 2001b): a primeira que obriga o proprietário, titulares de domínio útil ou possuidores a atualizarem os dados sempre que houver alteração em relação a área, titularidade ou ambiental; a segunda, que cria o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), o qual adotará código único e será gerenciado pelo INCRA e pela RFB. Cabe notar que o Art. 2º da Lei 10.267/2001 que altera o Art. 1º da Lei 5868/1972, cria o SNCR, define ambos CIR e CNIR, na alínea I e no § 2º, respectivamente; apesar do nome semelhante, os dois não devem ser confundidos.

Mais tarde (Brasil, 2006), é criado o Cadastro Nacional de Florestas Públicas – CNFP, que embora estando dentro de SNCR, vai ser implementado no Ministério do Meio Ambiente (MMA) por meio de outro Decreto (Brasil, 2007) e sem o menor contato com o sistema base. O CNFP foi regulamentado pelo Decreto 6.063/2007 (Brasil, 2007), ratificando sua vinculação com o SNCR, vinculação essa que não veio a ser implementada. O SNCR/CTP foi regulamentado pela última vez conforme INCRA (1992b) e parece ter sido descontinuado desde então. Já o SNCR/CPDIR e o SNCR/CAPR teriam sido assimilados ao SNCR/CIR. Na prática, a denominação SNCR se refere à esse SNCR/CIR expandido e exclusivo do INCRA, excluindo o SNCR/CNFP (do MMA) e também o CNIR (em conjunto com a RFB), conforme o Figura 1.

Figura 1 – Composição do SNCR



Fonte: elaboração do autor (2018).

O SNCR caracteriza-se originalmente como um banco de dados descritos de forma não espacializada, e apresenta um volume de informações que abrange todos os municípios do Brasil e o território nacional. Tem-se no SNCR dados de proprietário ou possuidor e dados do imóvel que compreendem: matrícula(s) ou escritura(s) de compra e venda; via de acesso; município; área; culturas desenvolvidas; produção; empregados assalariados, mão de obra eventual e familiar; áreas agricultáveis, inaproveitáveis, de preservação e benfeitorias. Todos os dados aqui contidos são declarados pelo proprietário ou possuidor, sendo exigida cópia da matrícula. Neste contexto, ressalta-se que os servidores do INCRA bem como das instituições e prefeituras que firmam convênio para implementar as Unidades Municipais de Cadastro (UMC) não possuíam qualificação para apurar a veracidade das matrículas apresentadas, tornando de pouca eficácia sua exigência e onerando o administrado.

Os cadastros que compõem o SNCR apresentam como característica a iniciativa do proprietário ou detentor na busca da regularização da situação cadastral da propriedade, que sem o CCIR não pode transacionar sua terra ou acessar o sistema financeiro. Quanto ao CTP, a busca pela inserção no SNCR é da instituição responsável pela parcela territorial, que deve encaminhar ao INCRA a documentação exigida no SNCR.

O conceito de “imóvel rural” para o SNCR é baseado no uso ou destino da terra e não na sua localização, conforme apresentado na seção 2.

Nos últimos anos o INCRA tem dispendido esforços para disponibilizar aos proprietários ou possuidores acesso via Internet (INCRA, 2015b), possibilitando que atualizem as informações sem necessidade em comparecer a uma das unidades do INCRA ou às UMCs. Este aprimoramento metodológico caracteriza sobretudo o objetivo de manter atualizado constantemente os dados.

No entanto, as inconsistências persistem, como pode ser observado na ação do Ministério Público Federal (MPF) a respeito de Cachoeira do Sul/RS, que solicita ao INCRA providências para sanar as divergências de informações constantes no cadastro com a área física do município:

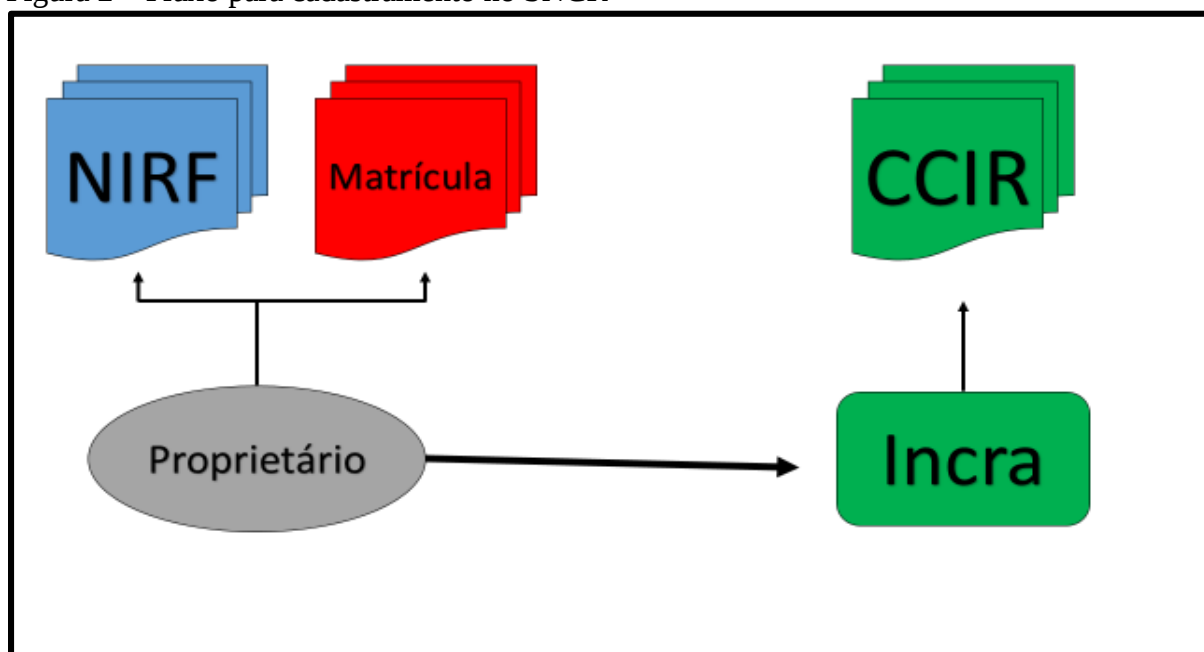
O município de Sobradinho tem área oficial de 128,084 km², que equivale a 12.808,4 hectares. Já a área cadastrada no SNCR é de 22.899,9095 hectares, de acordo com a última apuração feita pelo INCRA/Brasília (178,8% da área territorial). (INCRA, 2016).

Os esforços na busca de atualização do SNCR continuam demandando ações do INCRA, e aprimoram também as relações com a RFB, cruzando o número do CCIR com o número no Cafir (Nirf), descritos abaixo. A descrição de localização, que se limita ao acesso da propriedade, não é capaz de assegurar a localização geográfica com a qualidade devida. Em muitos casos o desconhecimento do nome da via de acesso ou mesmo referências distintas de uma mesma localidade fazem com que estes dados sejam comprometidos ou dúbios. Esforços de espacialização do SNCR incluíram exigência de plantas para imóveis maiores inicialmente e posteriormente integração com sistemas internos do INCRA para gerenciamento da certificação (INCRA, 1992a; 1994; 2002; 2005; 2010; 2015a).

Outro problema apresentado pelo SNCR são as dificuldades que o gestor público tem para acessar essas informações, que apesar de não estarem vinculadas a um critério de sigilo, não estão disponíveis para serem acessadas.

Para inserção no SNCR, o proprietário ou posseiro deve apresentar o documento de ocupação de área rural (matrícula, documento de transmissão ou declaração de posse) do imóvel e o número no Cafir (Nirf); o INCRA então emite o CCIR para o solicitante. Na figura 2 representamos o fluxo para inclusão de um imóvel rural no SNCR, e emissão do CCIR para o proprietário.

Figura 2 – Fluxo para cadastramento no SNCR



Fonte: elaboração do autor (2018).

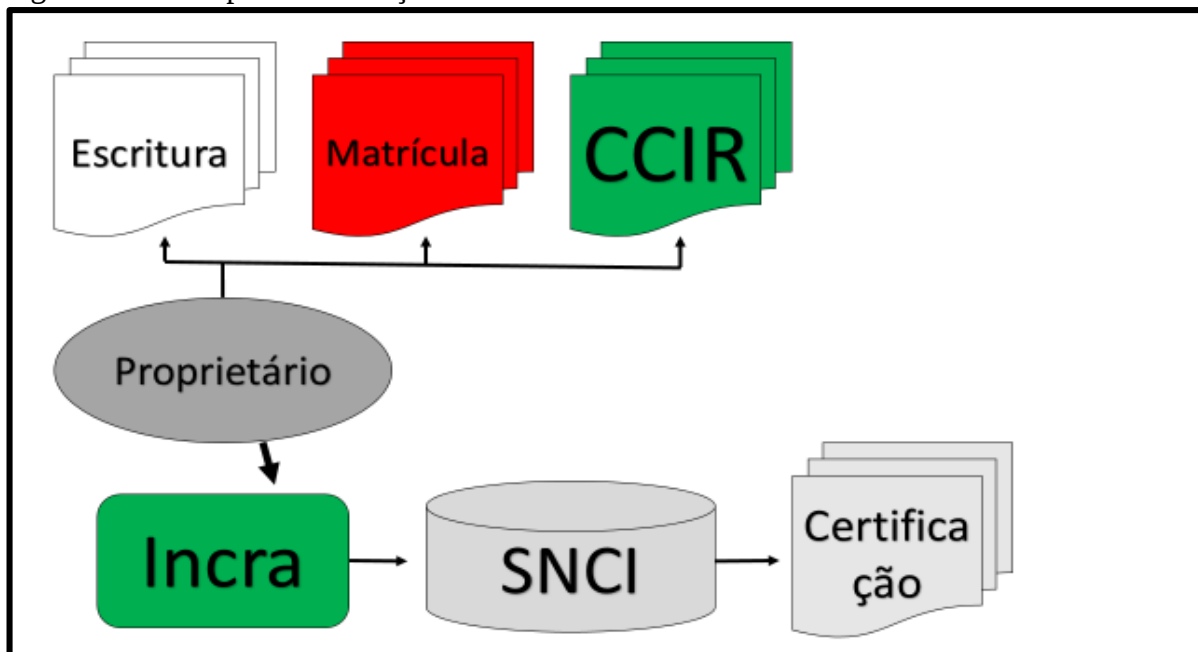
2.2.2 Sistema Nacional de Certificação de Imóveis (SNCI/INCRA)

O SNCI foi a primeira base de dados geoespaciais que o INCRA implementou para a certificação de imóveis rurais. O procedimento era todo em processos administrativos, com documentação apresentada de forma textual, e os levantamentos, memorial descritivo e polígonos eram apresentados em *Compact Disc* (CD) e impressos em papel para que o Comitê Regional de Certificação, composto por servidores do INCRA, pudesse analisar as peças.

O procedimento de análise era moroso e complexo. Primeiramente eram conferidos se as matrículas estavam aparentemente corretas quanto a dominialidade e se o imóvel estava devidamente cadastrado e atualizado no SNCR. Cumprida esta etapa, o processo seguia para a análise técnica, que consistia em verificação das precisões declaradas pelo executor do levantamento e se o memorial descritivo estava em conformidade com a figura apresentada. Compreendido como em conformidade, o servidor do INCRA inseria os dados constantes no CD no banco de dados cartográficos existente em cada estado para verificação de sobreposição. Não havendo sobreposição, inseria estes dados na base nacional para cadastramento definitivo e certificação. Qualquer problema em um dos procedimentos levava a notificação do proprietário para ajustes e o processo ficava parado aguardando resolução. Entre 2004 e 2010, muitos processos levaram mais de 4 anos para sua conclusão e certificação. Raramente um processo era concluído em menos de um ano (MARRA et al., 2015).

Na Figura 3 temos o procedimento de certificação via SNCI, até o encaminhamento final no Cartório de Registro de Imóveis. Após a juntada de todos os documentos e apresentadas as peças técnicas de levantamento, o procedimento poderia retornar ao ponto inicial caso alguma divergência fosse apontada e os documentos passariam por uma segunda conferência no Registro de Imóveis, onde todos os documentos seriam reapresentados.

Figura 3 – Fluxo para certificação via SNCI



Fonte: elaboração do autor (2018).

2.2.3 Sistema de Gestão Fundiária (Sigef/INCRA)

Diante da situação acima, o INCRA foi em busca um procedimento mais confiável que pudesse dar segurança e celeridade as atividades de certificação. Uma equipe de servidores foi designada e desenvolveu junto com outras instituições um novo sistema. O INCRA lança em 2013 o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) que elevou a capacidade de atendimento da certificação e eliminou um passivo de 12.380 processos em tramitação (INCRA, 2013e; 2013f).

O Sigef estabeleceu um novo patamar na certificação de imóveis rurais (Marra et al., 2015). Os procedimentos que demoravam meses ou anos passaram a ser concluídos em minutos. O novo sistema é uma plataforma ágil para suportar a demanda então existente e permitiu que as instituições, principalmente registradores, pudessem acessar o sistema para conferir e/ou copiar dados para inserção nas matrículas dos imóveis.

- a) os processos em papel são encerrados, passa a ser totalmente digital;
- b) o profissional responsável técnico faz o levantamento e insere os dados no sistema com vinculação através de assinatura digital, portanto apresenta maior controle sobre os dados e históricos de mudanças na base;
- c) o sistema faz a validação e conferência imediata, em conformidade com o dispositivo legal e conclui o processo: certifica ou acusa pendência de forma imediata;
- d) o proprietário ou seu representante vai ao Cartório de Registro de Imóveis e apresenta sua documentação para as alterações de matrículas e o registrador em princípio pode acessar o sistema para conferir e copiar o memorial descritivo.

O Sigef exige a assinatura eletrônica e a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) em todos os procedimentos de encaminhamento da certificação. Em 2014 o Sindicato dos Peritos Federais Agrários encaminhou denúncia ao Ministério Público Federal contra o INCRA, referente à certificação a partir do Sigef (SindPFA, 2015). Em resposta, o INCRA (2014) apresentou argumento com mais de 100 páginas, de onde extraímos o Quadro 1, comparativo da base SNCI (analógica) e Sigef (eletrônica):

Quadro 1 – Comparativo entre SNCI (Pré Sigef) e o Sigef

Critérios	Pré Sigef	Com o Sigef
Transparência, publicidade, acessibilidade e disponibilidade	Várias informações não eram gravadas na base de dados. Uma das mais importantes são dados de vértices (seus códigos e coordenadas). Permaneciam gravadas nas mídias entregues pelos profissionais, dentro dos processos físicos. Recuperar esses dados era extremamente custoso, às vezes impossível, devido à perda ou dano das mídias.	As informações cadastrais são acessíveis a qualquer cidadão, via internet, a qualquer momento, assim como dados de requerimentos e documentos associados à parcela. O modelo de dados cadastrais produzidos pelo SIGEF possui dados de vértices e limites, além de vários outros atributos. O histórico de requerimentos permite acessar as ações e responsáveis associados a ela.
Eficiência	Parte das análises era amostral. Imprecisão própria de análise manual. Tempo de resposta varia de meses a anos. Problemas são notificados via Correio. Nova submissão gera reinício de análises já realizadas, visto que os documentos podem ter sofrido alterações inesperadas.	A validação eletrônica aumentou de forma radical a capacidade de análise: todos dados verificados. Elevou a precisão das respostas a 100%. Tempo de resposta varia de segundos a minutos. Problemas são indicados na própria interface do sistema, logo após validação: onde ocorreu e descrição/motivo.
Impessoalidade	Análise realizada manualmente por servidores públicos.	Análise para certificação totalmente automatizada, impessoal, de acordo com critérios definidos nos normativos. Lista de itens validados é pública, online, no manual do sistema.
Segurança	Escrita e edição no banco de dados é possível, diretamente por servidores. A preparação dos dados, antes da gravação, permite a alimentação com erros de geometria, deslocamento e problemas de conversão de sistemas de referência.	Todos usuários são autenticados com certificados digitais padrão ICP-Brasil. A gravação e edição dos dados só ocorre com requerimentos eletrônicos em que são identificados todos os agentes envolvidos. O banco de dados não é acessível por nenhum usuário do sistema, apenas mediado pela aplicação.
Gestão de documentos	Alto custo e imprecisão na análise dos documentos apresentados. Decorrem dessa imprecisão divergências entre o que entra na base de dados e o que está no memorial descritivo, que será objeto de registro.	O credenciado apresenta os resultados do georreferenciamento em formato claro, uma planilha eletrônica. Documentos para registro são gerados a partir do sistema , o que elimina qualquer divergência entre o documento físico que será objeto de registro e o banco de dados.
Conexão com registro imobiliário	A troca de dados com o Registro Imobiliário ocorre por meio de ofícios (quando é realizada de fato).	O Registro Imobiliário pode acessar o sistema de forma direta, com certificado digital, para informar a atualização dos dados de matrícula.

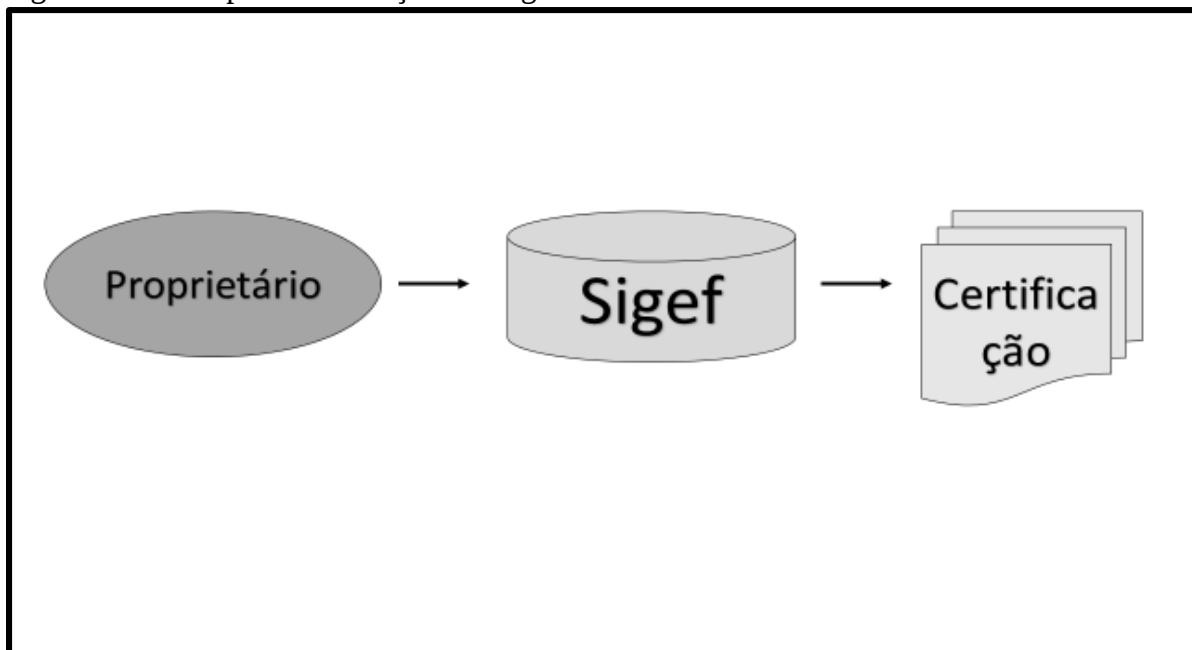
Fonte: Resposta ao Ministério Público Federal (2014).

Não obstante o avanço alcançado pelo Sigef, isso não significou a resolução de todos os problemas, pois o desenvolvimento de novas tarefas deve continuar acontecendo para o aprimoramento da ferramenta.

O procedimento de Certificação de Imóveis Rurais ganhou agilidade e segurança no que tange ao documento de certificação e ao memorial descritivo a ser inserido na nova Matrícula.

O Oficial do Cartório em princípio pode retirar diretamente do Sigef o memorial descritivo para inserir na matrícula. O Sigef também suprimiu o retrabalho existente entre INCRA e Cartório, quando o INCRA fazia a conferência da documentação jurídica e o Cartório repetia o ato visto ser de sua competência a validação destes documentos. Observamos na Figura 4 que a alteração racionaliza o processo, retirando a dupla conferência.

Figura 4 – Fluxo para certificação via Sigef



Fonte: elaboração do autor (2018).

2.2.4 Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR/INCRA e RFB)

O Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) foi instituído pela Lei 10.267/2001 (Brasil, 2001b) junto com outros procedimentos que visavam a melhorar a qualidade da informação geográfica pertinente às parcelas territoriais e propriedades imóveis rurais. Teve por objetivo unificar os cadastros de imóveis rurais junto à administração pública federal. É apresentado como o cadastro territorial rural comum do Governo Federal determinando que após sua implantação ficou definido que cada imóvel rural teria código único, devendo ser administrado pelo INCRA e RFB. A partir dessa base de dados imobiliária rural, as demais instituições da administração federal, estaduais, distrital e municipais poderiam acessar e se incorporar, caracterizando um sistema aberto e integrado.

O CNIR foi consequência de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica (BRASIL, 2001c). Com a

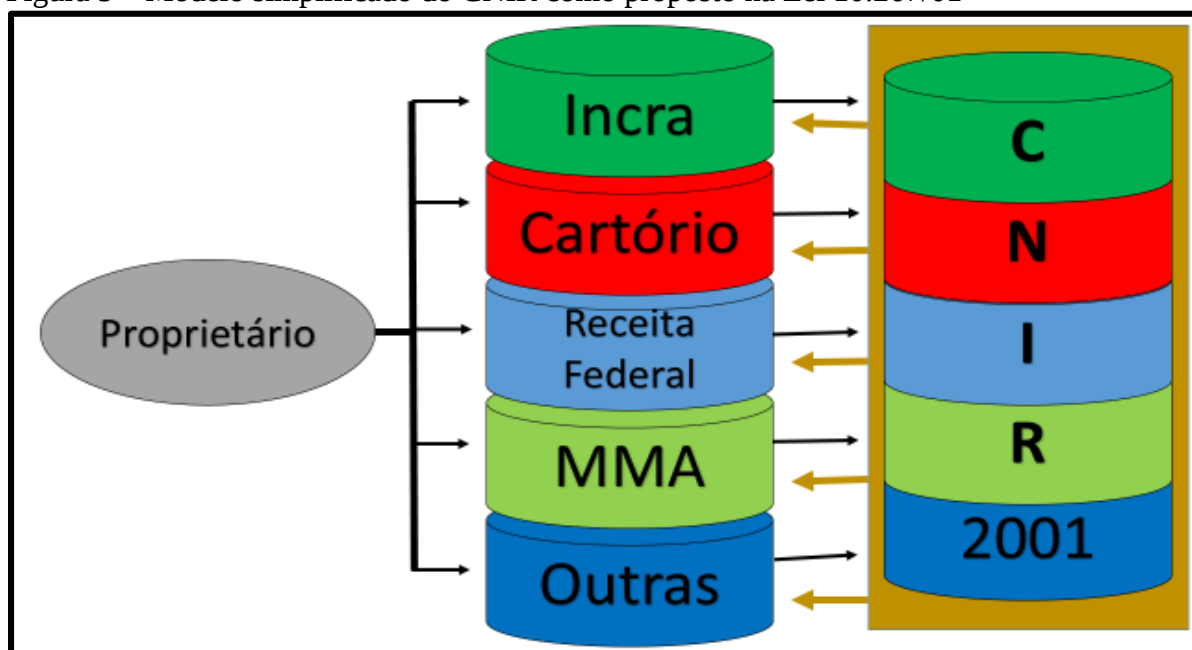
constatação da existência de grilagem de terras apontadas pela CPI, o Governo Federal apresentou um projeto de lei, que resultou na Lei 10.267/2001, que buscasse combater essa ação criminosa. Dentre as medidas estão a de exigência de apresentação do Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais – CCIR e a prova de quitação do Imposto Territorial Rural (ITR) nas transmissões de imóveis rurais; estabelecer a conexão de serviços de registros de imóveis e o INCRA; criar o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), administrado pelo INCRA e RFB; estabelecer o CNIR como base comum e com código único; determinar que para os casos de desmembramento, parcelamento ou remembramentos de imóveis rurais, será exigido do georreferenciamento ao Sistema Geodésico Brasileiro.

Desta forma, teríamos dentro do INCRA um cadastro com os dados já existentes e agora complementado com os dados de georreferenciamento, que interligado ao Cafir consistiria no CNIR, base comum para toda a Administração Pública Federal. Este procedimento idealizado em 2001 estava seguindo as diretrizes apontadas pela FIG para o aprimoramento do sistema cadastral territorial no mundo. Mesmo tendo a legislação apontado a diretriz a ser seguida na administração pública, até então o CNIR não foi implementado em sua plenitude.

Atualmente, há um serviço disponível publicamente no âmbito do CNIR, denominado "Vincular Nirf", para integrar os códigos e números de identificação, entre SNCR do INCRA e Cafir da RFB; para imóveis até 50 ha, o prazo para atualização cadastral se encerrou no final de 2016 (RFB/INCRA, 2015; 2017). Como a definição de imóvel rural no Cafir é baseada na localização, ela contrasta com aquela adotada no SNCR, baseada no uso da terra. Isso pode causar certa dificuldade na integração dentro do CNIR; de fato, alguns imóveis não deverão constar em ambos Cafir e SNCR, apenas aqueles que estão localizados na zona rural e com atividade rural deverão ser vinculados entre INCRA e RFB.

Na Figura 5 temos um modelo visual de como o CNIR se constituiria, com a participação de vários agentes de forma direta. Cada agente incluiria os dados/informações de sua área de competência. Desta forma, evitaríamos a sobreposição de atuações, o retrabalho normalmente executado pelas instituições e a qualidade das informações, por cada um dos partícipes estaria atuando dentro do seu campo de expertise.

Figura 5 – Modelo simplificado do CNIR como proposto na Lei 10.267/01



Fonte: elaboração do autor (2018).

2.2.5 Cadastro [Fiscal] de Imóveis Rurais (Cafir/RFB)

Através da Lei 8.022/1990 (Brasil, 1990), foi transferida a responsabilidade pelo Imposto Territorial Rural, do INCRA para a RFB. O Cafir tem outros antecedentes na Lei 8.847/1994 (Brasil, 1994), onde era chamado "Cadastro Fiscal de Imóveis Rurais" no Art. 15 do texto original. Ainda no texto original, em seu Art. 17 era dito que “Não se aplicam na formação do Cafir os dispositivos da Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972”, na qual fora criado o SNCR. Quando partes daquela lei (Brasil, 1994) foram revogadas pela Lei 9.393/1996 (Brasil, 1996), o Cafir perdeu o adjetivo "fiscal", passando a ser denominado meramente Cadastro de Imóveis Rurais, mas mantendo a inicial “F” no acrônimo. Não deve ser confundido com o componente homônimo do SNCR, CIR.

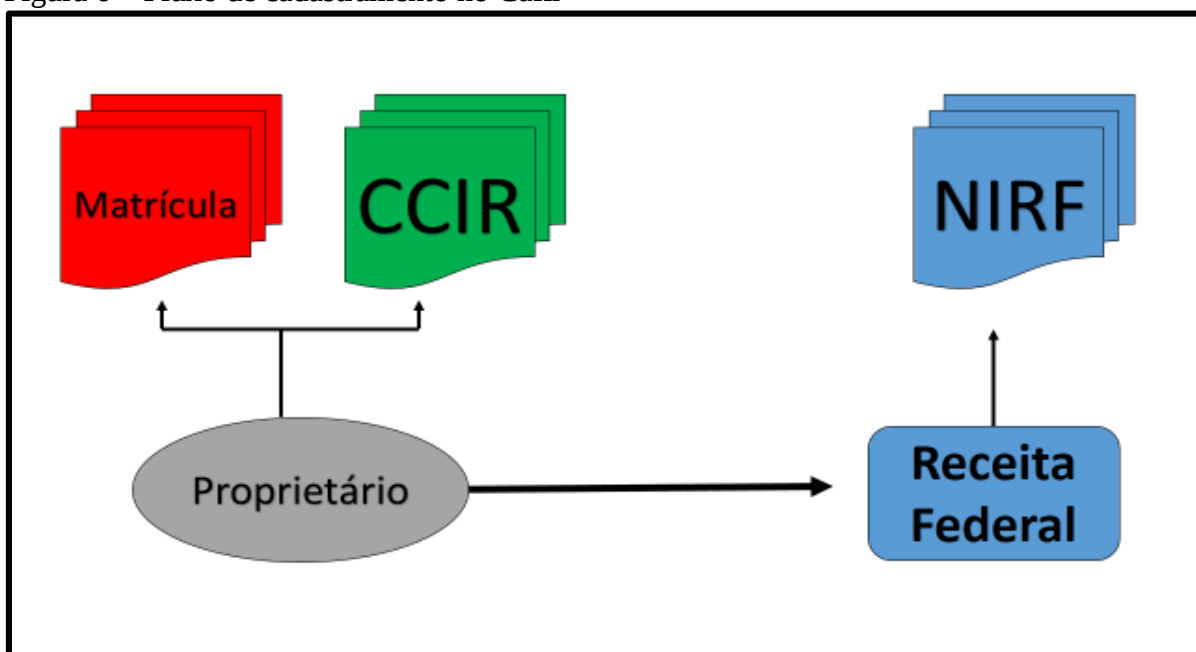
Os dados são descritivos sobre os imóveis localizados fora da zona urbana dos municípios, e assim os cartórios devem conter todas as parcelas que compõem a propriedade rural. Ademais, ao não conter necessariamente uma planta ou descrição dos limites, o Cafir poderia não se encaixar na definição clássica de cadastro territorial (*cadastre*). Há também aqui um alargamento do entendimento do termo propriedade rural, pois também serão tributados parcelas de domínio útil ou posse (RFB, 2014, Art. 4º e 5º).

Ficou definida a competência da RFB para arrecadação, tributação e fiscalização, mas possibilita que ela firme convênio com o INCRA, com a finalidade de delegar a atribuição de fiscalização. Também estabelece que o INCRA, no exercício desta delegação, possa firmar

convênio com o Ibama e Funai, e que a RFB com o apoio do INCRA administrará o Cafir, possibilitando convênios com outras instituições federadas. Sendo assim, trata-se de um cadastro passível de contribuições de outros órgãos públicos como explicitado, reeditando a participação e concentração das informações cadastrais das propriedades (BRASIL, 1996, Art. 16).

Na Figura 6 ilustramos a tramitação para obtenção do Número do Imóvel Rural na RFB (Nirf); pode ser observado que o conjunto documental restringe-se ao título de propriedade ou declaração de posse e o CCIR expedido pelo INCRA a partir do cadastro no SNCR.

Figura 6 – Fluxo de cadastramento no Cafir



Fonte: elaboração do autor (2018).

A partir de 2015 o SNCR passou a exigir a inscrição no Cafir, verificando se o número do CCIR e do Cafir estão em conformidade tanto na RFB quanto no IINCRA.

2.2.6 Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter/Receita Federal)

O mais novo cadastro territorial da administração pública federal foi criado com a denominação de Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter) através do Decreto 8.764/2016 (Brasil, 2016), sob a alçada da Receita Federal do Brasil (RFB). Permanece válido o CNIR (Lei 10.267/2001), cujas atribuições quanto ao regramento para imóveis rurais continuam sob a alçada do INCRA.

Ao desconsiderar o art. 176, §3º da Lei acima, a RFB poderá dar causa a mais uma confusão ao cadastro rural brasileiro, pois os proprietários poderão ser obrigados a executar dois serviços de levantamentos de suas propriedades: um atendendo o disposto neste artigo, e outro para atender o disposto da Comissão Nacional de Cartografia – CONCAR, como consta no §3º, do Art 9º do Decreto 8.764/2016, já que os parâmetros cartográficos poderão ser diferentes, posto que ainda não estão definidos. A padronização pretendida corrobora os dispositivos de padronização, disponibilização e cruzamento de dados/informações, mas deve ser implementada com o cuidado e a busca de compatibilização de todo o material já disponível no INCRA e que está lançada nos títulos das propriedades já certificadas.

O Sinter cobre a zona urbana além da zona rural, não ficando restrito como o CNIR e de outros cadastros territoriais do INCRA. Além disso, mais do que cadastral, o Sinter busca integrar a parte registral além da cadastral. Por último, o usuário do Sinter será basicamente a administração pública, ficando vedado o acesso ao público externo.

Ainda não há informações detalhadas de como será implementado, mas podemos especular com base no alinhamento com a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Decreto 6.666/2008; BRASIL, 2008) que será em parte um portal de geosserviços para visualização geoespacial, semelhante aos geoportais já oferecidos pelo IBGE e do MMA para outras bases de dados. Com relação à integração com cartórios, ainda há muitas dúvidas e até controvérsia a esse respeito (PAIVA, 2016; TAVARES, 2017; JACOMINO, 2017).

2.2.7 Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR/MMA)

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) foi criado pela Lei 12.651/2012 (Novo Código Florestal Brasileiro; Brasil, 2012a) para a governança ambiental no Brasil, sob a administração do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Todas as propriedades rurais devem ser cadastradas no CAR; este procedimento se caracteriza em um dos requisitos para a adequação à legislação, possibilitando acesso a financiamentos bancários e políticas de incentivo à produção e recuperação de passivos ambientais.

Sua justificativa se pauta na integração das informações ambientais das propriedades rurais como: áreas de preservação permanentes, áreas de reserva legal, áreas de florestas e dos remanescentes de vegetação nativa, de uso restrito, como também as áreas consolidadas das propriedades e posses rurais. Não apresenta qualquer regulamentação sobre precisão posicional dos dados enviados ao sistema, citando apenas como georreferenciados, e sua apresentação deve obedecer aos incisos IX e X do Art 2º do Decreto 7.830/2012 (Brasil, 2012b):

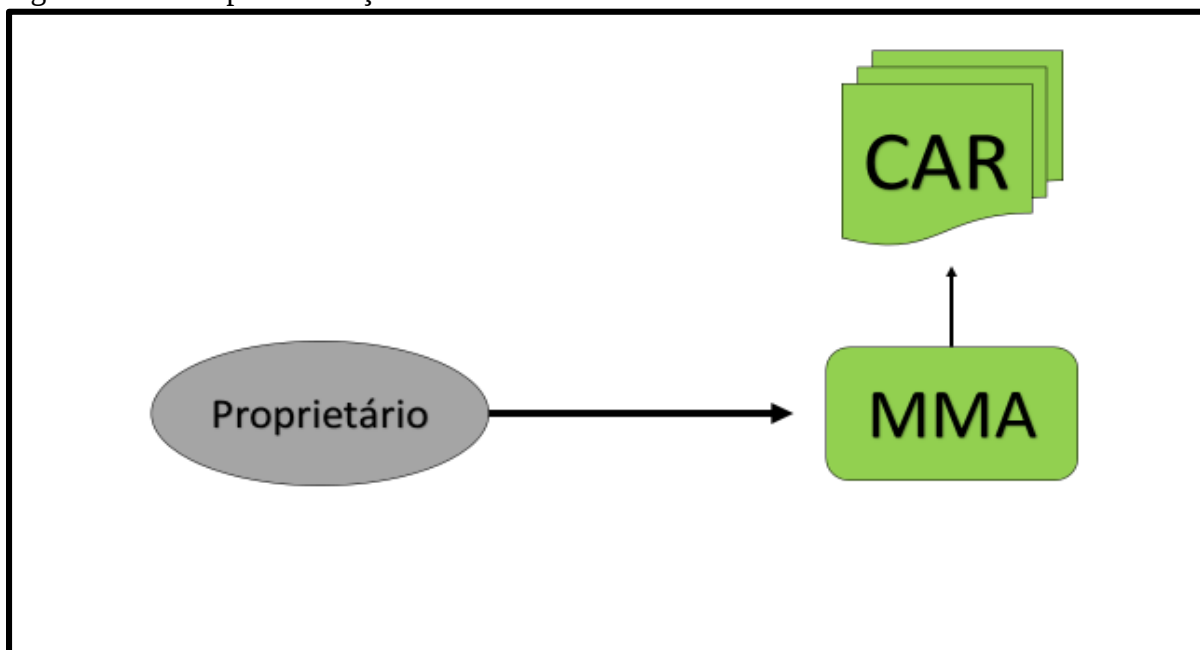
IX - planta - representação gráfica plana, em escala mínima de 1:50.000, que contenha particularidades naturais e artificiais do imóvel rural;
X - croqui - representação gráfica simplificada da situação geográfica do imóvel rural, a partir de imagem de satélite georreferenciada disponibilizada via SICAR e que inclua os remanescentes de vegetação nativa, as servidões, as áreas de preservação permanente, as áreas de uso restrito, as áreas consolidadas e a localização das reservas legais.

Sendo que o croqui é admitido ao invés da planta para os casos de pequena propriedade ou posse rural familiar (BRASIL, 2012A; 2012B).

Conforme MMA (2014), o CAR se apresenta como um cadastro declaratório de responsabilidade do proprietário ou possuidor do imóvel rural. Garante ainda, relação de preservação das informações que não podem ser disponibilizadas, dando ênfase as que de alguma foram vinculadas ao patrimônio.

A regulamentação também indica que a apresentação deve ser por camadas, e anexados os documentos comprobatórios da propriedade ou posse. O detentor acessa o sistema e insere seus dados e documentos conforme o solicitado. Dados declaratórios sem uma vinculação de responsabilidade técnica ou jurídica fragiliza a confiabilidade da informação. Em síntese, o procedimento não aproveita dados espaciais e jurídicos, como também não contribui para a centralização e padronização das informações. O fluxo de cadastramento no CAR restringe-se ao interessado e sistema, conforme Figura 7.

Figura 7 – Fluxo para inscrição no CAR



Fonte: elaboração do autor (2018).

Para inscrever no CAR, o declarante tem que apresentar o documento de ocupação de área rural (Matrícula, Documento de Transmissão ou declaração de posse) e proceder a inclusão no sistema, conforme Figura 7.

2.2.8 Matrícula (Cartório de Registro de Imóveis)

A matrícula é o documento público, sob a guarda do Cartório de Registro de Imóveis, de assentamento da “propriedade”, conforme preconiza a Lei 6.015/1973 (Brasil, 1973). Neste sentido, somente estão inscritos nesse registro o bem imóvel que tenha matrícula própria, não sendo possível dois imóveis terem o mesmo número de matrícula, tampouco duas matrículas para um imóvel. Toma-se como definição de imóvel para esse estudo a propriedade legalmente constituída e delimitada, com o apontamento de seus proprietários.

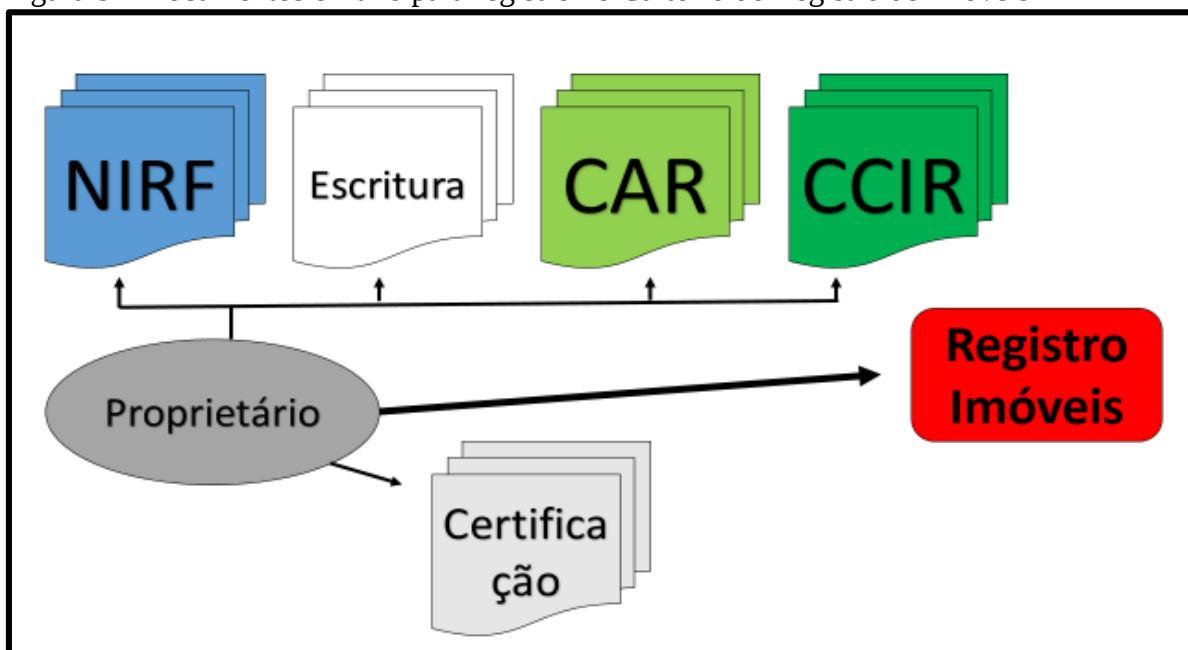
O número da matrícula é o número do apontamento no Livro de Registro Geral com o qual um imóvel já se encontra incorporado ao patrimônio privado, devidamente registrado no registro de imóveis, obedecido os requisitos jurídicos para ali estar assentado. É membro de uma relação, em ordem crescente de número, das propriedades imobiliárias de uma determinada comarca do País, que só poderão estar assentadas na comarca de sua jurisdição. No contexto deste estudo, poderíamos entender como sistema de informação territorial jurídico das propriedades imobiliárias.

Para a execução do procedimento no Cartório de Registro de Imóveis, o proprietário ou seu representante deve fazer previamente o pedido de certificação do imóvel rural junto ao INCRA, e apresentar ao Cartório os documentos de transmissão e outros. O cartorário procederá às análises documentais e poderá buscar diretamente no Sigef (descrito abaixo) a certificação e o memorial descritivo da propriedade.

A matrícula deve ser diferenciada da Escritura Pública, atribuição do tabelião ao invés do cartorário, cuja finalidade é formalizar a vontade das partes, permitindo a transmissão do imóvel matriculado.

A Figura 8 apresenta o fluxo para o apontamento no Cartório de Registro de Imóveis, nos imóveis que estão sob a exigência de certificação. O Decreto 4.449/2002 (Brasil, 2002) e suas alterações estabeleceu prazos para que os proprietários cumpram esta exigência. Para o procedimento no Cartório de Registro de Imóveis o proprietário faz o procedimento de Certificação, e apresenta ao Cartório os documentos de transmissão, CCIR, NIRF, CAR. O cartorário procederá as análises documentais e buscará diretamente no Sigef a Certificação e o Memorial Descritivo da propriedade, conforme Figura 8.

Figura 8 – Documentos e fluxo para registro no Cartório de Registro de Imóveis



Fonte: elaboração do autor (2018).

2.3 LITERATURA RELACIONADA

2.3.1 Organismos internacionais

2.3.1.1 Federação Internacional de Agrimensores (FIG)

A FIG vem ao longo dos anos buscando o aprimoramento e a padronização dos sistemas cadastrais existentes. Seu objetivo é dar suporte para a melhoria da qualidade das informações cadastrais. Tem em seu organograma a Comissão 7 de Cadastro e Gestão Territorial, que se dedica a discutir e apresentar sugestões e tendências para o desenvolvimento dos sistemas cadastrais.

Em 1994, no XX Congresso de FIG, na Austrália, foi criado o Grupo de Trabalho 7.1 com o objetivo de estudar uma proposta de reforma cadastral, que resultou no documento “*Catastro 2014 – una vision para un sistema catastral futuro*” (KAUFMANN; STEUDLER, 1998), que apresentou diretrizes básicas para um sistema cadastral atualizado a partir das definições clássicas de Henssen (1995).

No tocante a este estudo, destacam-se os conceitos de Cadastro Territorial e de Registro Territorial. O cadastro como um conjunto de dados metodologicamente ordenados de um determinado ponto do território, com as devidos atributos de localização e ocupação. Quando o estudo elenca o registro territorial, aponta como o procedimento oficial de direitos sobre determinada território, condições jurídicas. Apresenta também um conceito de registro imobiliário (*registración inmobiliaria* na versão em espanhol) ou documentação territorial (*land registration* no original em inglês) como sendo a junção do cadastro com o registro.

REGISTRACIÓN INMOBILIARIA

El registro territorial y el catastro por lo general se completan entre sí, operando como sistemas interactivos. El registro territorial pone en principio acento en la relación sujeto-derecho, mientras que el catastro pone acento en la relación derecho objeto. En otras palabras: el registro territorial responde a las preguntas de quién y como mientras que el catastro responde a las preguntas de dónde y cuánto. (KAUFMANN; STEUDLER, 1998).

Configura uma integração entre os parâmetros jurídicos e físicos do território rural, quando cadastro responde aos parâmetros definidos pela administração no que tange a localização precisa, utilização, configuração entre outros; já o jurídico irá definir o possuidor de que direitos incidem sobre o referido território.

2.3.1.2 Organização da Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO/ONU)

Embora a FAO não aborde uma modelagem específica sobre cadastro, aponta para ações que deveriam ser atendidas pelos Estados Nacionais, com vistas a combater a fome e a gestão territorial. E neste conjunto está apontado o intercâmbio de informações entre a base espacial e jurídica, dentro das Diretrizes voluntárias sobre a governança responsável da propriedade da terra, da pesca e das florestas.

Los Estados deberían elaborar políticas y leyes que fomenten el intercambio, según proceda, de la información espacial y de otro tipo relativa a los derechos de tenencia para su utilización eficaz por el Estado y los organismos de ejecución, los pueblos indígenas y otras comunidades, la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico y el público en general. Se deberían elaborar estándares nacionales para que la información pueda ser compartida, teniendo en consideración los estándares internacionales y regionales que rigen al respecto. (FAO, 2012, p. 10).

2.3.1.3 Organização Internacional para a Normalização (ISO)

Em novembro de 2012 foi aprovada a ISO 19152, que consiste em um modelo conceitual para a gestão territorial. Visa consolidar a relação entre meios físicos, parcela, e o elemento jurídico, direitos exercidos sobre a parcela. É um esquema conceitual que pode ser assumido em qualquer local do mundo. O que busca é a uma padronização de conceitos básicos para uma adequação as particularidades. Contém descrições do sujeito, Direitos / Restrições / Responsabilidades, unidade administrativa e unidade espacial.

De maneira concreta, esta norma consolida a relação entre o elemento físico (lote, apartamento, etc.) e o elemento jurídico (direito de propriedade, de usufruto, etc.), continuando a tendência já estabelecida na Infraestrutura de Informação Geoespacial na União Europeia (Inspire). (DURÁN; SCARASSATTI, 2013).

2.3.2 Literatura brasileira

Na literatura nacional relativa ao cadastro imobiliário, em geral, as diretrizes apontadas pela FIG tem sido o parâmetro conceitual para o desenvolvimentos dos estudos. Variações pontuais são observadas de acordo com a área foco do trabalho.

Com participação na elaboração do projeto de lei que resultou na Lei 10.267/2001 e também na elaboração do texto que culminou com o Decreto 4.449/2002, Andréa Flávia Tenório Carneiro tem defendido a ligação entre o sistema cadastral e registral, demonstrado ao longo do livro “CADASTRO IMOBILIÁRIO E REGISTRO DE IMÓVEIS”, conforme

expressado pelo Prof. Dr-Ing. Tarcísio Ferreira Silva no prefácio da mesma obra, revelando que a autora já propunha a conexão do cadastro imobiliário com o registro de imóveis. Nos conceitos apresentados em Carneiro a autora busca diretamente as recomendações da FIG para sua afirmativa, corroborando o conceito proposto neste estudo. (CARNEIRO, 2003).

O Ministério das Cidades, em seu Programa Nacional de Capacitação das Cidades produziu o Manual de Apoio com diretrizes para o cadastro multifinalitário (CUNHA; ERBA, (Orgs.), 2010). Neste estudo o Prof. Dr. Francisco Henrique de Oliveira aponta “a correlação inequívoca entre os dados cadastrais e os dados legais que constam no Cartório de Registro de Imóveis.”. Oliveira (1996) faz uma relação direta entre a parcela e seus atributos, e os direitos sobre elas exercidos.

O cadastro assume uma dimensão tridimensional (3D) em Araujo (2015). Discorre sobre a condição para se utilizar a propriedade se dar na forma tridimensional, afirmando que o cadastro bidimensional (2D) apresentou um avanço, mas que é um subproduto do 3D ou 4D. Não desconsidera que as exigências podem ser implementadas de forma progressiva, de acordo com as necessidades de cada situação.

O ideal, neste cenário de transição e de crescente complexidade, é que o sistema cadastral possa se adaptar de tal forma que onde a parcela territorial responda positivamente ao princípio da especialidade, assim seja mantida, e nos casos em que a sobreposição de interesses, de direitos, de responsabilidades ou de restrições ocorra acima ou abaixo da superfície, seja possível o uso de parcelas espaciais para atender ao mesmo princípio. (ARAÚJO, 2015).

Prof. Dr. Philips define cadastro territorial municipal como “inventário territorial oficial e sistemático do município” (CUNHA; ERBA (Orgs.), 2010, p. 15), mas vinculado a questões jurídicas com vistas a resguardar direitos.

3 EVIDÊNCIAS DE DESCONEXÃO

Aqui precedemos à análise de evidências de desconexão entre a Administração Pública e os Cartórios de Registro de Imóveis no cadastro territorial rural brasileiro. Primeiramente revisamos as situações que poderiam levar a tal desconexão. Posteriormente discutimos as atribuições do INCRA referentes a tais procedimentos. Depois indicamos a região de estudo e finalmente analisamos os dados coletados.

3.1 POSSIBILIDADES DE CANCELAMENTOS NA BASE DO INCRA

Com o objetivo de servir de orientação para análise dos procedimentos e esclarecer os entendimentos a serem observados pelos servidores do INCRA, foi elaborado o Manual para Gestão da Certificação de Imóveis Rurais (INCRA, 2013b). Descreve as formas e condições para Certificação, solicitações de desmembramento, remembramento, cancelamento e retificação, como também regra as sobreposições com polígonos não certificados por meio do SIGEF. Serão abordados aqui aos casos que de alguma forma promovam o cancelamento de certificação já existentes contidos e regrados pelos capítulos 5 (Cancelamento e Retificação) e 6 (Sobreposição com Polígono Não Certificado por Meio do Sigef) do referido manual.

3.1.1 Por requisição dos credenciados envolvidos

Os cancelamentos consistem em exclusão do banco de dados de parcelas certificadas. Assim, antecipam os casos de deferimento, que incluem falta de título de domínio, deslocamentos parciais ou totais da parcela, possuir ou não incluir parte do imóvel, ou não constar toda a matrícula. Estes procedimentos podem ser solicitados pelos credenciados envolvidos (responsável técnico ou proprietário), com a devida notificação de um ao outro. Os casos listados abaixo foram retirados da seção 5.1 do Manual (INCRA, 2013b):²

IMPORTANTE: Ressalta-se que aspectos relacionados ao domínio do imóvel são de competência do oficial de registro de imóveis.

Ocorrerá o deferimento do pedido [de cancelamento da certificação] se for constatado erro ou falha na parcela certificada, conforme especificações a seguir:

- a) parcela certificada não possui título de domínio válido;
- b) divergência, maior que três sigmas, entre os valores de coordenadas de um ou mais vértices da parcela certificada em relação ao valor apurado pelo CRC;

² Foram suprimidas as figuras de INCRA (2013b) exemplificando cada um dos casos, por não serem objeto deste estudo, não tendo relevância para esta análise.

- c) parcela certificada está deslocada em relação ao imóvel objeto do título de domínio;
 - d) parcela certificada está completamente deslocada em relação ao imóvel objeto do título de domínio;
 - e) trecho do limite da parcela certificada extrapola o limite do imóvel objeto do título de domínio;
 - f) parcela certificada não contempla parte do imóvel objeto do título de domínio.
 - g) parcela certificada corresponde à área de apenas um ou parte dos condôminos de uma mesma matrícula;
 - h) trecho de limite da parcela certificada não espelha de forma fidedigna à realidade de campo, não representando adequadamente as mudanças de direção (sinuosidade) do elemento que caracteriza em campo os limites do imóvel.
- (INCRA, 2013b).

Os motivações contidos nos itens (a), (e), (f) e (g) estão ligadas a questões jurídicas do imóvel, onde o servidor do INCRA não tem qualificação para análise, expresso pela próprio manual (INCRA, 2013b). Ao encerrar o capítulo, no último parágrafo é informado o procedimento feito pelo INCRA, que será levar ao conhecimento do proprietário e do oficial de registro:

Em qualquer situação, ao final do processamento do pedido, o teor da decisão será levado ao conhecimento do(s) credenciado(s) (requerente e responsável técnico pela parcela retificada), do proprietário e do oficial de registro. (INCRA, 2013b).

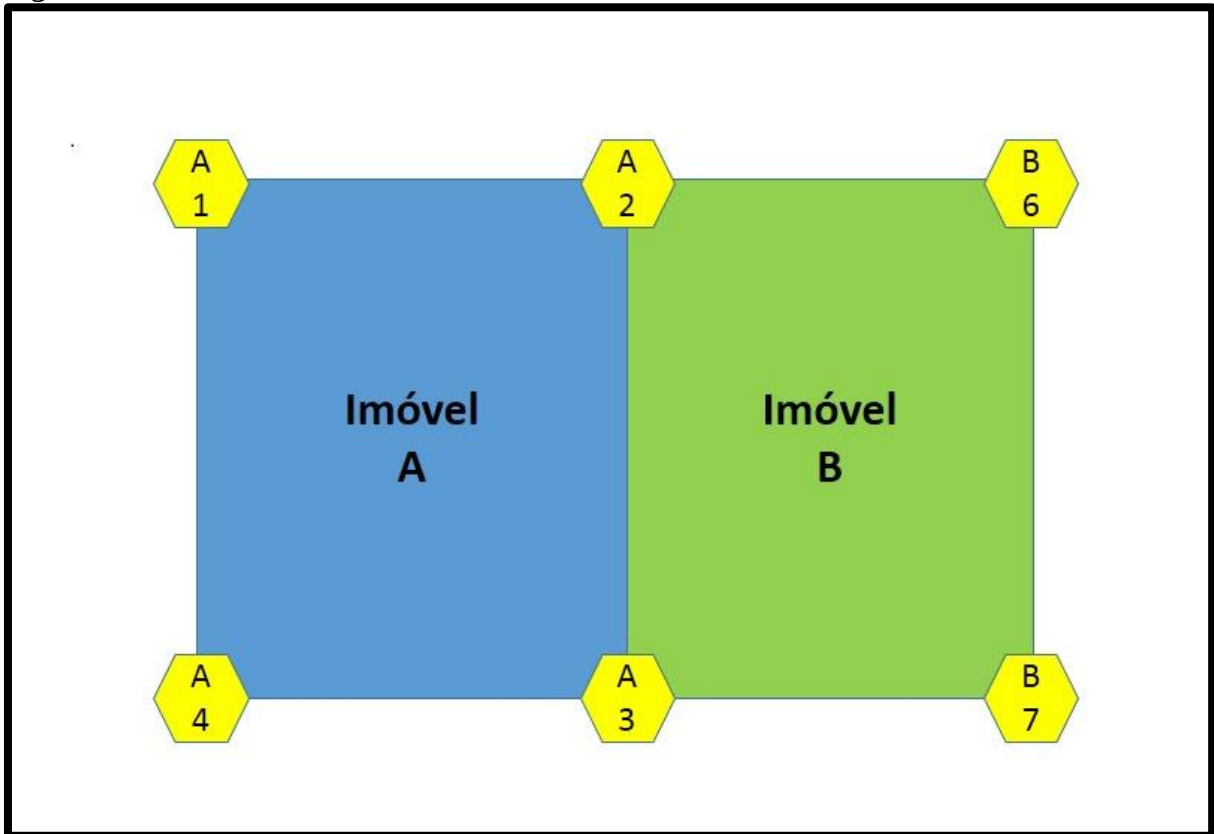
3.1.2 Por alteração de confrontante

Para análise da situação quando há a necessidade de alteração da geometria do imóvel, com a inclusão de um vértice, no imóvel confrontante, há um segundo manual, o Manual Técnico de Limites e Confrontações (INCRA, 2013c), que apresenta orientações para o Responsável Técnico executar em seus serviços para Certificação de Imóveis Rurais. No capítulo 6 (Alteração de Parcela Certificada), seção 6.1 (Desmembramento/Parcelamento), subseção 6.1.1 (Com parcela confrontante certificada), determina-se que, no caso de inclusão de vértice em alinhamento comum a outra parcela já certificada, será necessário alterar a parcela confrontante, inclusive no cartório. O responsável técnico deverá ter dois procedimentos, o primeiro diz respeito ao que efetivamente foi contratado e o segundo será uma alteração não contratada, mas que por definição técnica tem de proceder.

O modelo abaixo exemplifica a situação apresentada, e detalha os procedimentos que devem ser executados para o correto cumprimento dos normativos. Primeiramente temos dois imóveis confrontantes já certificados pelo INCRA e com matrícula emitida após a certificação (Figura 9). O imóvel rural A é composto pelos vértices A1, A2, A3 e A4 que compõem seu memorial descritivo. O imóvel rural B tem seu memorial descritivo composto pelos vértices

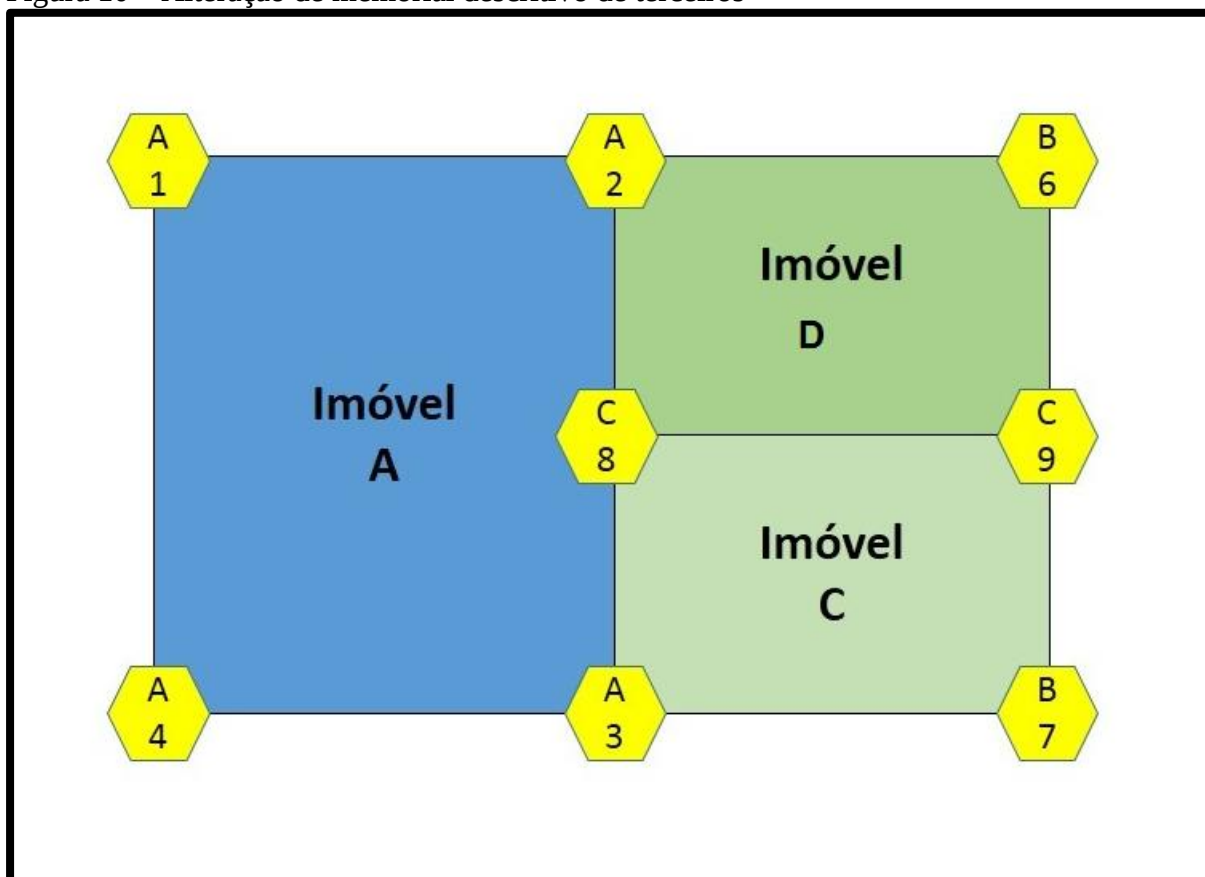
A2, B6, B7 e A3. A situação está em conformidade com a Norma Técnica de Georreferenciamento (INCRA, 2013d).

Figura 9 – Dois imóveis lindeiros certificados



Fonte: elaboração do autor (2018).

Figura 10 – Alteração de memorial descritivo de terceiros



Fonte: elaboração do autor (2018).

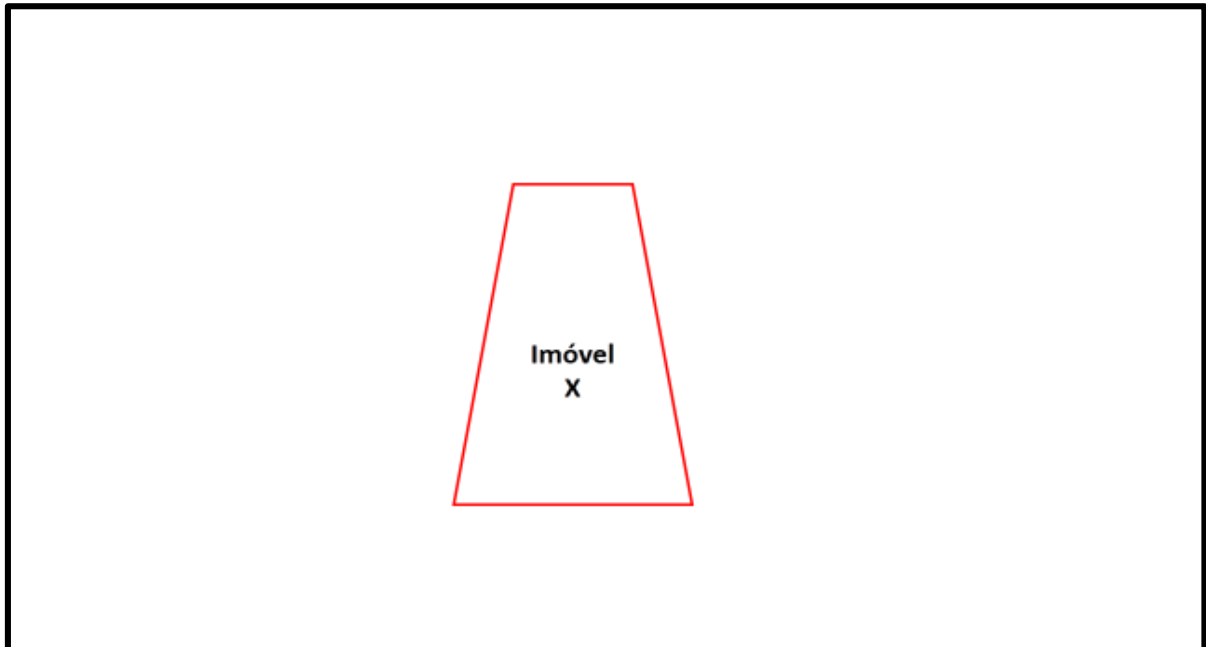
Ocorre que se o imóvel rural B passar por um processo de desmembramento (procedimento corriqueiro), este interferirá no memorial descritivo do imóvel A (Figura 10). A partir deste momento, o imóvel rural A passará a ter um vértice adicional (C8). Portanto, este imóvel sofreu alteração sem que tivesse qualquer mudança própria, não dando causa à alteração. A alteração se deu em virtude do fracionamento do confrontante.

3.1.3 Por requisição de terceiros

Outro procedimento que interfere no memorial descritivo dos imóveis rurais é quando um primeiro imóvel foi certificado e levado a registro no Cartório de Registro de Imóveis (código X, Figura 11) e, posteriormente, o imóvel rural lindeiro procede a sua certificação e se constata alguma sobreposição (código Y, Figura 12). O responsável técnico pelo segundo levantamento (Y) efetiva denúncia de erro ou falha na certificação anterior (X). Consideremos que o proprietário ou o responsável técnico do primeiro imóvel certificado (X) reconheça esta sobreposição e que seu próprio procedimento esteja errado. Assim, solicitam ao Comitê de

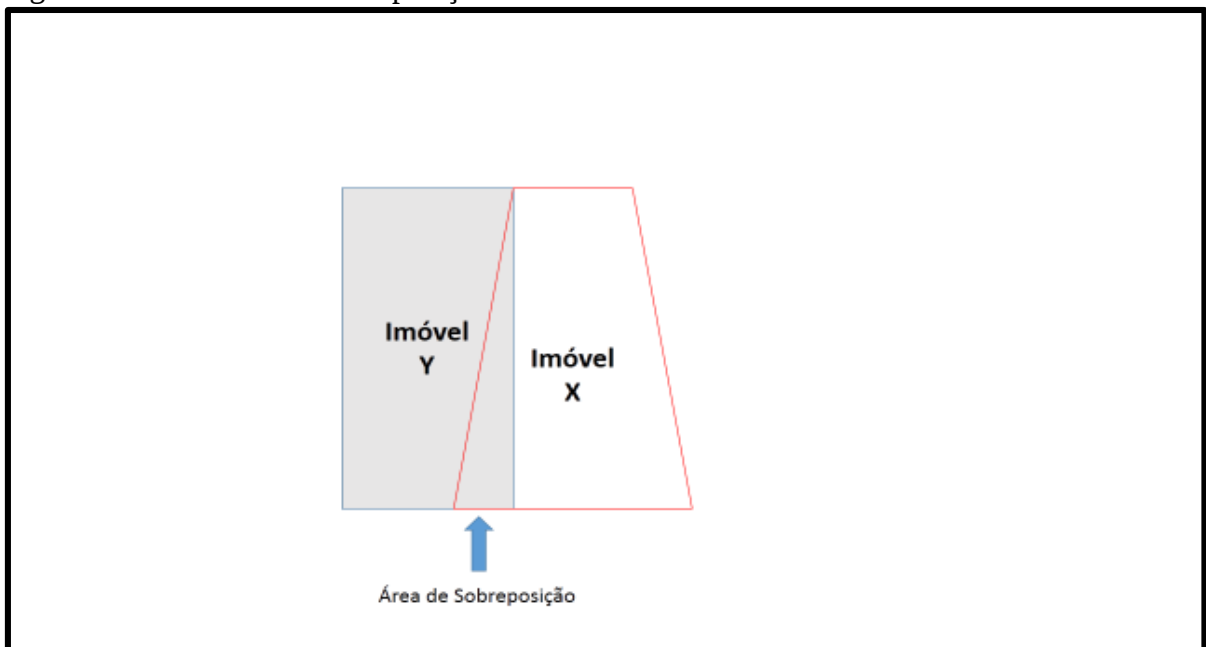
Certificação o cancelamento da certificação anterior (X) e adotam as coordenadas levantadas pelo segundo proprietário (Y).

Figura 11 – Primeiro imóvel certificado



Fonte: elaboração do autor (2018).

Figura 12– Constatada a sobreposição

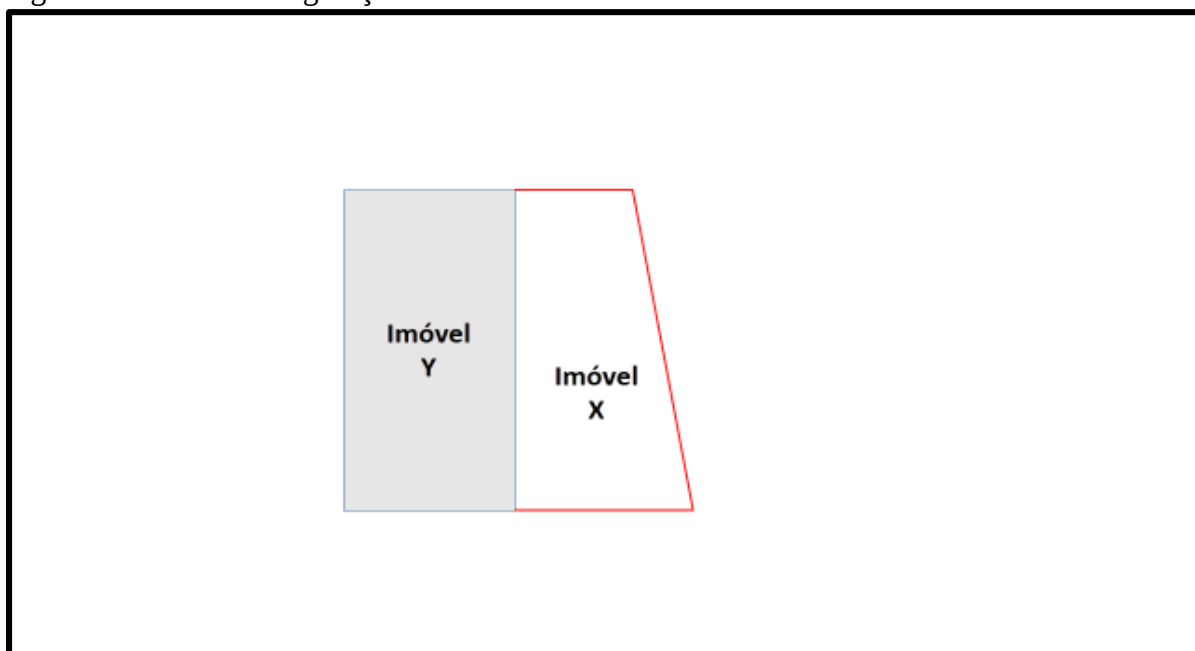


Fonte: elaboração do autor (2018).

Ao se proceder à certificação do segundo imóvel rural (Y), fica constatado a sobreposição. Com o reconhecimento administrativo do erro no levantamento do imóvel

certificado primeiramente (X), é feito o procedimento de cancelamento da certificação errônea e efetuada nova certificação, que será noticiado ao Cartório de Registro de Imóveis. Os imóveis rurais terão a forma final dada pela Figura 13. Com tal procedimento, não há garantia que a alteração efetuada no imóvel X foi levada a termo no Cartório de Registro de Imóveis, podendo ter uma figura geométrica, com memorial descritivo próprio na base de dados do Sigef e outro memorial distinto na matrícula do imóvel rural.

Figura 13 – Nova configuração do imóvel X



Fonte: elaboração do autor (2018).

3.2 ATRIBUIÇÕES DO INCRA NA CERTIFICAÇÃO E CANCELAMENTO

As atribuições delegadas ao INCRA foram implementadas pela Lei 10.267/2001 (Brasil, 2001b) e regulamentadas pelo Decreto 4.449/2002 (Brasil, 2002). Conforme Art. 9º do referido decreto, tais atribuições consistem em verificar a sobreposição sobre outro imóvel e se o memorial descritivo atende as exigências técnicas:

Art. 9º A identificação do imóvel rural, na forma do § 3º do art. 176 e do § 3º do art. 225 da Lei nº 6.015, de 1973, será obtida a partir de memorial descritivo elaborado, executado e assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, e com precisão posicional a ser estabelecida em ato normativo, inclusive em manual técnico, expedido pelo INCRA.

§ 1º Caberá ao INCRA certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio.

§ 2º A certificação do memorial descritivo pelo INCRA não implicará reconhecimento do domínio ou a exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário.

§ 3º Para os fins e efeitos do § 2º do art. 225 da Lei nº 6.015, de 1973, a primeira apresentação do memorial descritivo segundo os ditames do § 3º do art. 176 e do § 3º do art. 225 da mesma Lei, e nos termos deste Decreto, respeitados os direitos de terceiros confrontantes, não caracterizará irregularidade impeditiva de novo registro desde que presente o requisito do § 13 do art. 213 da Lei nº 6.015, de 1973, devendo, no entanto, os subseqüentes estar rigorosamente de acordo com o referido § 2º, sob pena de incorrer em irregularidade sempre que a caracterização do imóvel não for coincidente com a constante do primeiro registro de memorial georreferenciado, excetuadas as hipóteses de alterações expressamente previstas em lei.

Pela legislação, o INCRA não é responsável por erros ou discrepâncias que por algum motivo venham a ocorrer. Sua obrigação está restrita à verificação de inexistência de sobreposição no cadastro de imóveis georreferenciados e que o memorial descritivo atenda às exigências técnicas conforme ato normativo próprio, ou seja, que o polígono gerado pelo memorial descritivo não se sobreponha a nenhum outro existente no seu cadastro e que atende à norma técnica.

O ato de Certificação não é a garantia de que não existe sobreposição com o imóvel rural lindeiro, pois se este ainda não foi inserido no cadastro de imóveis georreferenciados, ele não sofreu verificação. A certificação é um processo contínuo, e que só há segurança próxima a 100% (cem por cento) quando todos os imóveis estiverem certificados.

Também pode ser observado que mesmo sendo um cadastro de imóveis georreferenciados do INCRA, as matrículas destes imóveis rurais certificados estão siamesamente ligados a ele, já que o memorial descritivo certificado corresponde ao perímetro inserido no cadastro, que garantiu a inexistência de sobreposição, e que para os novos registros deverão estar rigorosamente em conformidade com o primeiro, §3º, só podendo ser diferente por ato legal praticado.

Estas colocações se dão ao processo de certificação propriamente dito, pois seu dispositivo legal não foi alterado para abrigar primeiramente o Sistema Nacional de Cadastro de Imóveis (SNCI) e posteriormente o Sistema de Gestão Fundiária (Sigef). O dispositivo legal também determina que na primeira apresentação de memorial descritivo certificado, reservado os direitos de terceiros, pode haver divergência entre este e o anterior, mas após esse procedimento, deverão ser as apresentações subseqüentes rigorosamente idênticas à anterior. Isso configura a extrema correspondência entre o memorial descritivo certificado e o assento no registro de imóveis.

3.3 DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

Os casos abordados aqui serão os de cancelamento de certificação por desmembramento e/ou alteração de perímetro do imóvel, que tenham sido objeto de novas certificações. Buscaremos observar e detalhar os processos tanto dentro da esfera da administração pública quanto no âmbito do registro de imóveis, onde o procedimento de certificação foi implementado pela Lei 10.267/2001. Isso tem como objetivo confirmar ou rejeitar a hipótese levantada na seção 1.

Com base nas informações contidas no histórico do banco de dados geoespaciais do SNCI e Sigef, assim como nos processos administrativos abertos no INCRA no Estado do Rio Grande do Sul, foram levantados os casos de cancelamento de certificação por desmembramento e de cancelamento por alteração de perímetro do imóvel, que tenham sido objeto de novas certificações. Posteriormente cruzamos estas informações com os procedimentos jurídicos apontados nas matrículas. Em seguida, será analisado o procedimento jurídico e geoespacial dentro da linha temporal percorrida no transcorrer do processo, apresentando um estudo de cada um destes imóveis rurais, observando o motivo das alterações e sua necessidade de confirmação no cadastro jurídico do cartório de registro de imóveis, além de sua adequada compatibilidade entre o arquivo geoespacial e o constante no documento jurídico, princípio deste estudo.

Os casos selecionados na base de dados do INCRA/RS para este estudo foram levantados de forma semi-direcionada. Três destes casos tem como parâmetros de condução a partir do motivo apresentado pelos proprietários e ou responsáveis técnicos para o cancelamento da certificação que representavam alteração de perímetro do imóvel rural e tenham passado por novo processo de certificação. Buscando não superestimar uma redundância de falhas de um mesmo profissional ou cartório de registro de imóveis, as propriedades foram distribuídas em várias regiões do estado do Rio Grande do Sul. Um quarto procedimento foi buscado em processos de certificação que apresentavam como origem matrículas oriundas de ações judiciais de usucapião que dentro do espectro determinado, também apresentava cancelamento de certificação com nova certificação com alteração de perímetro. Assim, cabe reiterar que a proposta de pesquisa é centrada em uma abordagem qualitativa, que busca na pesquisa documental a construção e a realização do objeto proposto, via estudo de caso dos processos e procedimentos de certificação de imóveis que tiveram solicitação de cancelamento de certificação, avaliando o cumprimento de todos os atos administrativos e legais.

3.4 ANÁLISE DOS DADOS LEVANTADOS

Não serão revelados os dados de identificação referentes ao imóvel, seu detentor, município ou Cartório de Registro de Imóveis, já que não se trata de auditoria, mas sim de levantar os procedimentos, rotinas e resultados. Mesmo se tratando de documentos públicos, serão utilizadas informações que na forma apresentadas são de difícil identificação da propriedade ou detentores, e são importantes para a compreensão, já que se trata de tema com alguma complexidade pela gama de referências. Os organismos que poderiam buscar estas informações são da esfera federal e sua divulgação está regulamentada por lei.

Dentro da análise das matrículas só serão observados os registros ou averbações que fizerem referência ao procedimento de certificação ou que assim o exijam. Serão considerados apontamentos de certificação, cancelamento de certificação ou qualquer apontamento em matrícula que faça referência à certificação, como o encerramento para abertura de nova matrícula certificada, ou transferência de dominialidade.

A análise jurídica se deu tendo como base os documentos apresentados no processo administrativo de solicitação de certificação e confrontados com cópias solicitadas aos respectivos cartórios de registros de imóveis expedidas entre fevereiro e agosto de 2017.

3.4.1 Caso 1 – Alteração de perímetro

Esta alteração de perímetro foi provocada por sobreposição do polígono do imóvel com o levantamento do polígono do imóvel limítrofe.

As informações jurídicas apontadas na Matrícula 9.058, aberta em 1988 com área de 409,5933 hectares, constam com encerramento em 2014 dando origem à Matrícula 16.246, com área de 439,5473 hectares (Quadro 2). Não existe menção a incorporação de área de outra matrícula. Desta forma temos um aumento de área medida da ordem de 7,3% comparado com a matrícula de origem.

Quadro 2 – Evolução dos apontamentos nas matrículas 9.508 e 16.246

Matrícula	Área	Data	Procedimento
9.508	409.5933 ha	1988	Abertura
	439.5473 ha	2014	Certificação/Encerramento
16.246	439.5473 ha	2014	Abertura
	439.5473 ha	2017	Sem alteração

Fonte: elaboração do autor (2018).

A análise das informações administrativas para a certificação da Matrícula 9.508 existentes nos documentos apresentados em papel ou digitalizados dão conta de três processos de certificação tendo como base a mesma origem (Quadro 3). A apresentação centra-se nos apontamentos relevantes ao procedimento de certificação, sendo que os demais apontamentos existentes não foram analisados.

Quadro 3 – Sequência de certificações referentes a matrícula 9.508

Certificação	Data	Área de Posse	Área Registrada	Área Certificada	Registrada
1ª (9.508)	2011	35,0000 ha	409,5933 ha	401,3246 ha	Não
2ª (9.508)	2013	38.2227 ha	409,5933 ha	439,5473 ha	Sim
3ª (9.508)	2016	Não consta	409,5933 ha	444,3645 ha	Não

Fonte: elaboração do autor (2018).

O primeiro processo de certificação se deu em 2006 (ainda sob o SNCI). A análise cadastral aponta para a existência de “Posse por Simples Ocupação³”, declarada pelo proprietário desde 1992, equivalente a 35 hectares, em adição à área correspondente à matrícula de 409,5933 hectares. A declaração antecede a abertura da matrícula por ter se dado ainda com os registros anteriores a esta, não sendo alterada quando da abertura da matrícula em tela.

Em 2011 foi concluído o processo com a certificação em conformidade com as peças técnicas apresentadas com área de 401,3246 hectares, conforme solicitação original firmada pelo proprietário e pelo responsável técnico. Assim, a área matriculada medida apresentou uma redução de 2,0% (dois por cento), pois os 35 hectares de posse por simples ocupação não puderam ser certificados por não possuírem registro imobiliário (matrícula).

Em 2013 foi aberto novo processo de certificação para a matrícula 9.508, assinada pelo mesmo proprietário e responsável técnico, solicitando a certificação de 439,5473 hectares. Tendo o documento de origem para certificação a área de 409,5933 hectares, a redução anteriormente verificada se transforma em um aumento de 29.954 hectares, ou 7,3% (sete vírgula três por cento).

Em 2016 o INCRA comunica ao responsável técnico uma divergência de informações, no caso a sobreposição de polígonos com o imóvel lindeiro (limítrofe). O INCRA também comunica ao registro de imóvel o cancelamento da certificação emitida em 2013, informando também que a mesma será retificada já no novo sistema Sigef e que deverá ser levada a registro.

³ Declaração de Posse por Simples ocupação é quando o proprietário, ao proceder o cadastramento do imóvel junto ao INCRA, declara que aquela parcela não possui registro dominial (de propriedade).

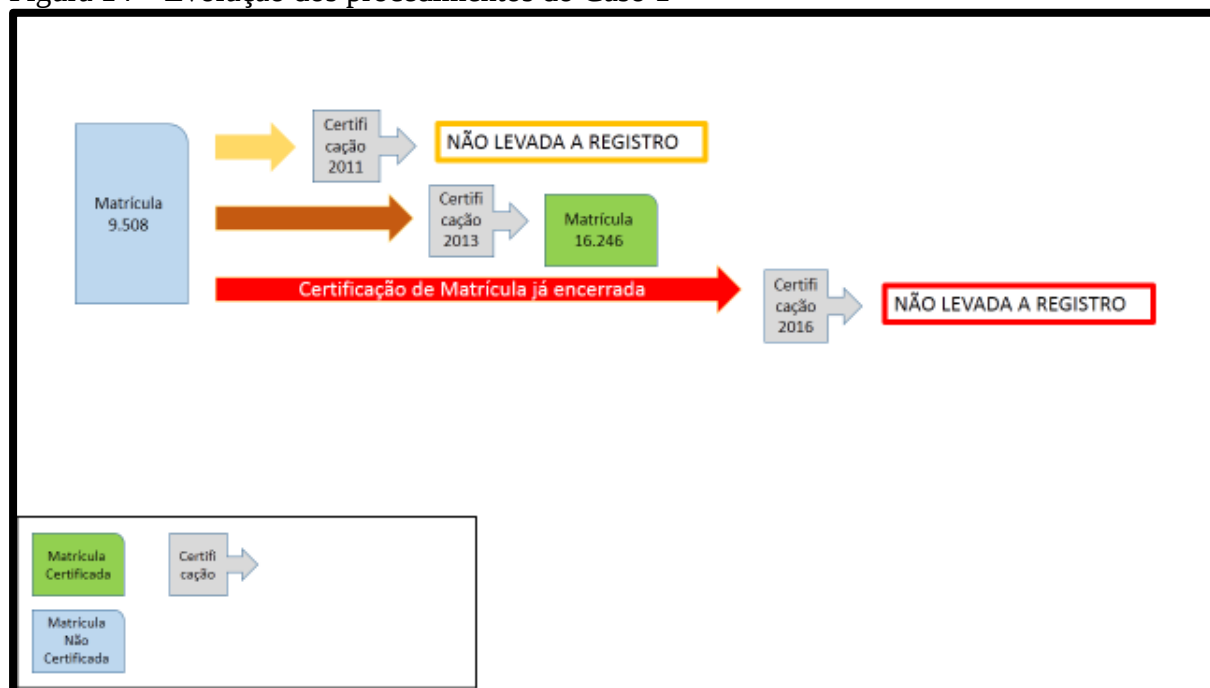
O mesmo proprietário e responsável técnico procedem às alterações apontadas pelo analista do INCRA. Neste procedimento é apresentada a mesma matrícula anteriormente certificada, sem alteração de área, ou 409,5933 hectares, e um novo polígono com 444,3645 hectares. Com o novo levantamento, a diferença de área volta a aumentar, estando agora em 34,7712 hectares ou 8,5% (oito virgula cinco por cento) em relação à área original.

3.4.1.1 Constatações do procedimento do caso 1

Cada certificação de uma propriedade rural deve ter seu procedimento levado a anotação registral, o que no presente processo de evolução histórica da matrícula analisada não foi observado. O primeiro procedimento de certificação não foi dado conhecimento ao cartório de registro de imóveis; o segundo procedimento foi formalizado no cartório de registro de imóveis, que redundou em encerramento da matrícula 9.508 não certificada e foi efetuado o procedimento de abertura da nova matrícula certificada que recebeu o número de ordem de 16.246 em conformidade com a legislação.

Ao proceder nova certificação para área, o profissional não observou que o documento registral de origem não era mais a matrícula de número 9.508, já que estava encerrada, e sim a matrícula subsequente, de número 16.246, que consta no apontamento de encerramento da matrícula 9.508, como pode ser observado na Figura 14.

Figura 14 – Evolução dos procedimentos do Caso 1



Fonte: elaboração do autor (2018).

Notadamente há uma evolução na área do polígono que passa a constar no registro imobiliário. A matrícula de 409,5933 hectares tem no primeiro procedimento de certificação uma redução de 2,0% (dois por cento), no segundo procedimento de certificação há um aumento de 7,3% (sete virgula três por cento) da área matriculada e de 9,5% (nove virgula cinco por cento) em relação à área medida, procedimento que foi levado a registro.

O terceiro procedimento de certificação apresenta várias divergências em relação aos anteriores, o polígono do novo levantamento passa a ter 444,3645 hectares, um aumento de 1,1% (um virgula um por cento) em relação ao anterior, 10,7% (dez virgula sete por cento) em relação a primeira medição e 8,4% (oito virgula quatro por cento) em relação ao documento imobiliário original. Mesmo não sendo objeto deste estudo, chamam à atenção as variações de dimensão do imóvel.

O terceiro processo de certificação não poderia se dar na matrícula 9.508 como indicada, e sim na subsequente 16.246, o que torna o procedimento com falha de origem, já que a matrícula 9.508 estava encerrada. O cancelamento do segundo procedimento de certificação consta apontado no documento mobiliário, mas não consta o novo procedimento efetuado. Quando o INCRA comunicou o cancelamento da certificação em 28/01/2016, já havia sido emitida a nova certificação, finalizada em 13/01/2016.

Até março de 2017 não constava a terceira certificação, tampouco a situação da matrícula, se ativa ou sobrestada, estando apenas registrado o cancelamento da segunda certificação. Apontamento foi efetuado nas duas matrículas, na matrícula 9.508, origem do procedimento de certificação, e na matrícula 16.246, matrícula subsequente.

3.4.2 Caso 2 – Alteração de perímetro e desmembramento

Este caso consiste em desmembramento do imóvel, alterando a configuração do polígono efetuado no primeiro levantamento e a composição dos detentores. A análise das informações jurídicas constantes no processo de certificação contempla o conjunto de matrículas 969, 970, 1.396, 24.590, 24.880, 27.683, 35.275-A, 38.414, 41.731, 42.684, 47.661, 53.110 e 53.111⁴ com área de 1.349,5929 hectares em condomínio⁵. As respectivas matrículas permaneceram ativas até março de 2017, quando foram analisadas para este estudo. A apresentação centra-se nos apontamentos relevantes ao procedimento de certificação. Em documento que acompanhou a cópia das matrículas foi relatada a existência de protocolo de georreferenciamento em novembro de 2016, ainda pendente de registro, e os documentos atualizados foram fornecidos em março de 2017.

A análise das informações administrativas para a certificação do conjunto de matrículas existentes em documentos dão conta de 2 (dois) processos de certificação tendo como base na mesma origem, apresentados no Quadro 17. Em 2012 foi aberto processo de certificação do conjunto de 13 (treze) matrículas em condomínio com 5 (cinco) proprietários, com área matriculada de 1.349,5929 hectares e área medida de 1.467,8416 hectares, um aumento de área medida da ordem de 8,8% ou 118,2487 hectares. O processo de certificação foi concluído conforme solicitado, com a emissão da certificação em 2014.

Em 2016 foi solicitado o cancelamento da certificação para retificação, com novo responsável técnico. O cancelamento foi deferido poucos meses após a solicitação, com ofício encaminhado ao registro de imóveis ainda em 2016. No segundo procedimento de certificação foram apresentados os pedidos de certificação com a exclusão das matrículas 53.110 e 53.111, com redução de área de 25,8513 hectares. Neste procedimento a área matriculada corresponde a 1.323,7416 hectares e a área medida de 1.389,3916 hectares, correspondendo a um aumento de 4,9% ou 65,65 hectares. Foi alterada também de certificação em conjunto (condomínio) para certificações individualizadas, sendo agora 7 (sete) proprietários.

⁴ É possível proceder a certificação de um conjunto de matrículas se o objetivo for unificá-las.

⁵ Condomínio é quando a propriedade é exercida por mais de uma pessoa física ou jurídica.

Quadro 4 – Apontamentos da matrícula 969

Matrícula	Área	Data	Procedimento
969	24,6608 ha	1976	Abertura
		2016	Cancelamento Certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

Quadro 5 – apontamentos da matrícula 970

Matrícula	Área	Data	Procedimento
970	220,6808 ha	1976	Abertura
		2016	Cancelamento Certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

Quadro 6 – Apontamentos da matrícula 1.396

Matrícula	Área	Data	Procedimento
1.396	137,000 ha	1976	Abertura
		2016	Cancelamento Certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

Quadro 7 – Apontamentos da matrícula 24.590

Matrícula	Área	Data	Procedimento
24.590	20,0054 ha	1986	Abertura
		2013	Servidão Perpétua
		2016	Cancelamento Certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

Quadro 8 – Apontamentos da matrícula 24.880

Matrícula	Área	Data	Procedimento
24.880	34,5000 ha	1986	Abertura
		2016	Cancelamento Certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

Quadro 9 – Apontamentos da matrícula 27.683

Matrícula	Área	Data	Procedimento
27.683	2,9932 ha	1988	Abertura
		2016	Cancelamento Certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

Quadro 10 – Apontamentos da matrícula 35.275-A

Matrícula	Área	Data	Procedimento
35.275-A	472,6055 ha	1994	Abertura
		2016	Cancelamento Certificação
			Duas movimentações sem alteração dominial/jurídica

Fonte: elaboração do autor (2018).

Quadro 11 – Apontamentos da matrícula 38.414

Matrícula	Área	Data	Procedimento
38.414	59,3347 ha	1996	Abertura
		2016	Cancelamento Certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

Quadro 12 – Apontamentos da matrícula 41.661

Matrícula	Área	Data	Procedimento
41.661	147,6006 ha	2000	Abertura
		2016	Cancelamento Certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

Quadro 13 – Apontamentos da matrícula 42.684

Matrícula	Área	Data	Procedimento
42.684	157.1154 ha	2001	Abertura
		2016	Cancelamento Certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

Quadro 14 – Apontamentos da matrícula 47.661

Matrícula	Área	Data	Procedimento
47.661	47,2452 ha	2003	Abertura
		2016	Cancelamento Certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

Quadro 15 – Apontamentos da matrícula 53.110

Matrícula	Área	Data	Procedimento
53.110	4.9368 ha	2010	Abertura
		2016	Cancelamento Certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

Quadro 16 – Apontamentos da matrícula 53.111

Matrícula	Área	Data	Procedimento
53.111	20,9145 ha	2010	Abertura
		2016	Cancelamento Certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

Quadro 17 – Sequência de procedimentos de certificação do conjunto das matrículas

Certificação	Data	Proprietário	Área Registrada	Área Certificada	Registrada
1ª	2011	(5)	1.349,5929 ha	1.467,8416 ha	Não
Cancelada	2016				Sim
2ª	2016	(7)	1.323,7416 ha	1.389,3916 ha	Não
		A		510.6755 ha	Não
		B		108.0054 ha	Não
		C		143.5372 ha	Não
		D		84.9849 ha	Não
		E		59.9261 ha	Não
		F		59.9352 há	Não
		G		422.3273 ha	Não

Fonte: elaboração do autor (2018).

Nota: a 1ª foi em conjunto (condomínio), já a 2ª foi individualizada.

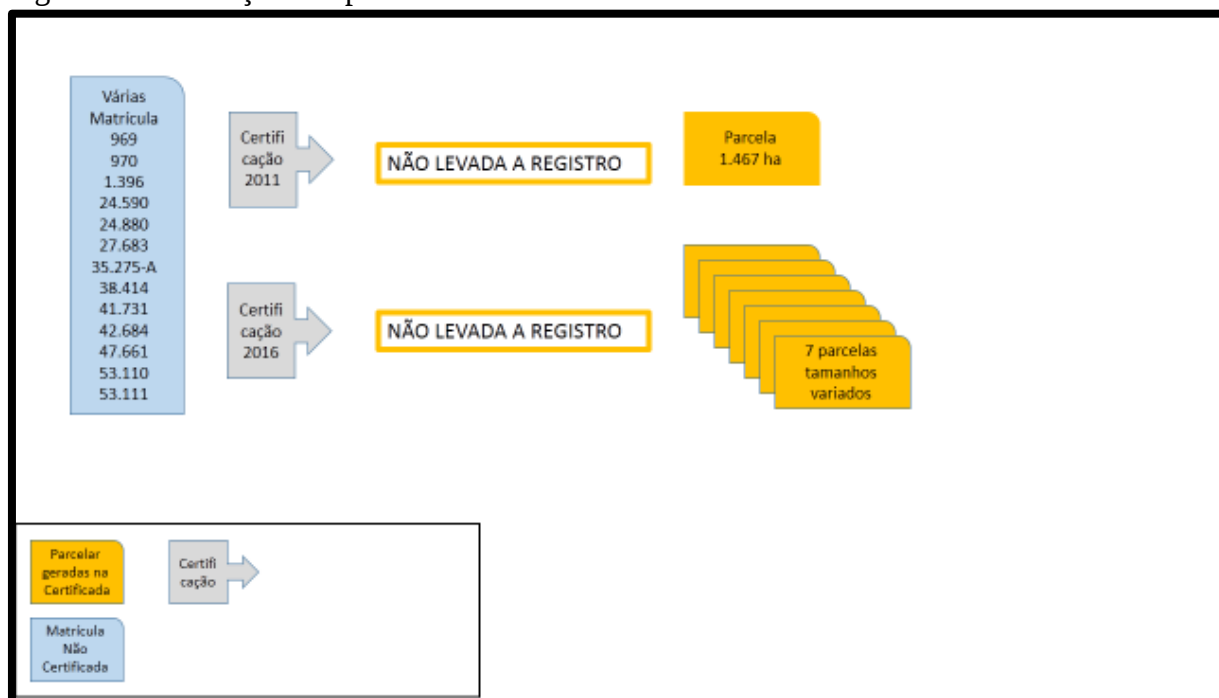
3.4.2.1 Constatações do procedimento do caso 2

A área do conjunto de matrículas apresentadas para certificação é de 1.349,5929 hectares e tem como proprietários 5 (cinco) condôminos que solicitaram o procedimento para certificação em conjunto, com suas respectivas frações ideais mas sem localização ou referência de localização de qualquer um deles. O processo aberto em 2012 foi concluído em 2014 com a certificação da área medida de 1.467,8416 hectares.

Em 2016 os condôminos e um novo responsável técnico solicitaram o cancelamento da certificação com a justificativa de “troca de profissional e retificação da certificação”. Em 2016 o INCRA acata a solicitação e cancela a certificação, comunicando ao Cartório de Registro de Imóveis que procede a averbação em matrícula do cancelamento.

No final de 2016 é emitida nova certificação, que não é mais em condomínio, estando individualizada para cada um dos proprietários. Temos que observar que houve alteração no número de condôminos, de cinco para sete, o que não representa erro. A Figura 15 apresenta a evolução temporal dos procedimentos deste imóvel rural.

Figura 15 – Evolução dos procedimentos do Caso 2



Fonte: elaboração do autor (2018).

Em março de 2017 não havia a anotação de certificação, como também não existia a anotação de encerramento das presentes matrículas com a abertura das novas matrículas certificadas e individualizadas. Consta apenas apontamento pelo Cartório de Registro de Imóveis da existência de protocolo de georreferenciamento sem efetivação de registro.

A existência do protocolo demonstra o encaminhamento do procedimento de certificação para registro, mas para o caso em análise se configura como equívoco, já que as novas matrículas, por se derivarem de matrícula já certificada e registrada, só poderiam ser abertas com a devida certificação àquela época. As novas certificações se dão em sobreposição e substituição da certificação anterior.

Está averbado nas matrículas referentes ao primeiro processo de certificação o cancelamento da certificação, mesmo que não tenha sido efetivada a referida certificação na matrícula. A Servidão Perpétua apontada na matrícula 24.590 é uma parcela do imóvel com regime jurídico próprio, diferente do restante do imóvel, procedimento que merece um estudo aprofundado por se constituir um domínio com especificidade.

3.4.3 Caso 3 – Desmembramento e extinção de condomínio

Inicialmente certificada em condomínio, este imóvel teve alterado o polígono em função de localização dos condôminos com abertura de matrículas individualizadas. Faremos a análise

da situação jurídica do processo de certificação do conjunto das matrículas 10.935, 14.890 e 31.399, encaminhado ao INCRA em 2008. Com área total de 544.7114 hectares, esta certificação gerou a abertura da matrícula 31.399. Os levantamentos dominial e de apontamento registral apresentados nos Quadros 18, 19 e 20 demonstram o histórico do imóvel.

Quadro 18 – Apontamentos da matrícula 10.935

Matrícula	Área	Data	Proprietários	Procedimento
10.935	181,5705 ha	1982	Condomínio (2)	Abertura
	(-136.1778)	1985		Inventariada parte (14.890)
	45.3927 ha	1985	Individualizada	
		2010		Certificação/Cancelamento matrícula (33.213)

Fonte: elaboração do autor (2018).

Quadro 19 – Apontamentos da matrícula 14.890

Matrícula	Área	Data	Procedimento
14.890	317.7483 ha	1985	Abertura
		2010	Certificação/Cancelamento matrícula(33.213)
		2016	Averbado o cancelamento de certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

Quadro 20 – Apontamentos da matrícula 31.399

Matrícula	Área	Data	Procedimento
31.399	181.5705 ha	2008	Abertura
		2010	Certificação/Cancelamento matrícula(33.213)
		2016	Averbado o cancelamento de certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

Como efeito deste procedimento de certificação foi aberta a matrícula 33.213, cujo pedido apresenta o número de certificação expedido pelo SNCI/INCRA. Esta matrícula foi cancelada para extinção de condomínio em 2011, gerando duas novas matrículas, conforme Quadro 21.

Quadro 21 – Apontamentos da matrícula 33.213

Matrícula	Área	Data	Procedimento
33.213	545.2449 ha	2010	Abertura já certificada 110902000008-75
		2011	Cancelamento extinção de condomínio matrículas (34.145 e 34.146)

Fonte: elaboração do autor (2018).

A abertura das matrículas subsequentes a 33.213 não apresentam em nenhum apontamento a certificação das suas áreas, ou seja, a matrícula certificada foi encerrada para abertura de duas matrículas não certificadas pelo INCRA.

Quadro 22 – Apontamentos da matrícula 34.145

Matrícula	Área	Data	Procedimento
34.145	226.2756 ha	2011	Abertura
	226,2735 ha	2012	Retificação de área/Cancelada matrícula (34.997)

Fonte: elaboração do autor (2018).

O Quadro 23 apresenta a sequência dos atos registrais da matrícula 34.146, e aponta o cancelamento de certificação em 2016. Ocorre que esta matrícula não consta como certificada. A referida certificação se refere à certificação que originou a matrícula subsequente 35.056 de 2012. Desta forma, os efeitos deste cancelamento se dão na matrícula 35.056, e não na 34.146.

Quadro 23 – Apontamentos da matrícula 34.146

Matrícula	Área	Data	Procedimento
34.146	318.9680 ha	2011	Abertura
		2012	Retificação de área/Cancelamento matrícula (35.056)
		2016	Averbado o cancelamento de certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

As matrículas 34.997 e 35.056 são abertas com o devido procedimento de certificação.

Quadro 24 – Apontamentos da matrícula 34.997

34.997	226.2735 ha	2012	Abertura já certificada 11120200031-10
--------	-------------	------	--

Fonte: elaboração do autor (2018).

A matrícula 35.056 foi aberta com procedimento de certificação devidamente identificado e em 2016 foi apontado o cancelamento da certificação para desmembramento. Em 03 de outubro é apontado o desmembramento com as devidas parcelas e a matrícula a que deram origem, conforme Quadro 25.

Quadro 25 – Apontamentos da matrícula 35.056

Matrícula	Área	Data	Procedimento
35.056	318.9702 ha	2012	Abertura já certificada 111202000031-10
		2016	Cancelada matrícula e certificação para desmembramento (38.405, 38.406, 38.407 e 38.408)

Fonte: elaboração do autor (2018).

Ao analisar as matrículas que tiveram como origem a matrícula 35.056, pode ser observado que nenhuma delas apresenta o número de certificação. Tendo aqui o encerramento de uma matrícula certificada, e a abertura de 4 novas matrículas sem certificação.

Quadro 26 – Apontamentos do conjunto das matrículas 38.405, 38.406, 38.407 e 38.408

Matrícula	Área	Data	Procedimento
38.405	98.4100 ha	2016	Abertura
		2017	Sem mais movimentações
38.406	98.4100 ha	2016	Abertura
		2017	Sem mais movimentações
38.407	98.4100 ha	2016	Abertura
		2017	Sem mais movimentações
38.408	23.9700	2016	Abertura

Fonte: elaboração do autor (2018).

A análise administrativa deste imóvel revela que ele teve sua primeira solicitação de certificação junto ao INCRA em 2008, com área registrada de 544.7114 hectares e área medida de 545.2449 hectares, tendo uma divergência entre as duas na ordem de 0,1%. Em 2009 foi concluído o processo com o deferimento da certificação como apresentado pelo interessado. Em 2016 foi solicitado o cancelamento pelo proprietário com a finalidade de desmembramento do imóvel. O INCRA comunica ao Cartório de Registro de Imóveis do cancelamento da certificação que tem as matrículas de origem 10.935, 14.890 e 31.399.

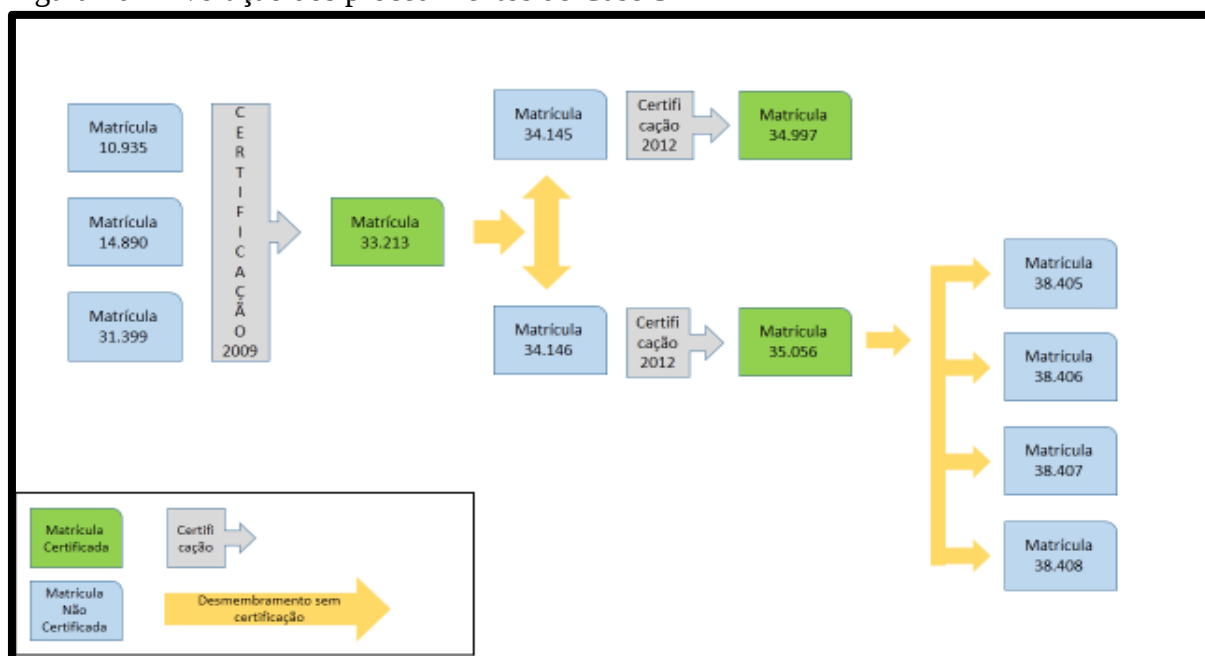
Em 2011 foram abertos dois processos com vistas a certificação das matrículas 34.145 e 34.146, separadamente, que geraram duas certificações distintas. Uma tem como origem a matrícula 34.145 com área 226,2735 hectares e a outra certificação origina da matrícula 34.146 com área de 318,9702 hectares, que teve solicitação de cancelamento para desmembramento deferido em 2016.

O procedimento de certificação da matrícula 34.146 foi deferido em 2016, com a divisão da área em 4 parcelas, com áreas de 98.4119 hectares, 98,4149 hectares, 98,4130 hectares e 23,9757 hectares, todas devidamente certificadas.

3.4.3.1 Constatações do procedimento do caso 3

Observando as informações jurídicas deste imóvel, sua evolução temporal em conexão com os dados administrativos do conjunto de matrículas que formam um histórico sequencial, se notam inconsistências no procedimento que claramente comprometem o conjunto de informações na base geoespacial do INCRA. Em determinado momento o imóvel consta da base de dados de imóveis georreferenciados do INCRA, em um outro momento some para desmembramento e volta a aparecer com origem distinta da existente anteriormente. A Figura 16 apresenta um quadro evolutivo das matrículas deste imóvel.

Figura 16 – Evolução dos procedimentos do Caso 3



Fonte: elaboração do autor (2018).

O conjunto de matrículas de números 10.935, 14.890 e 31.399 foi apresentado como origem para a certificação de uma área de 545,2449 hectares em 2008, tendo sido deferida a certificação em 2009 e levada ao Cartório de Registro de Imóveis para registro em 2010. Este procedimento levou à abertura da matrícula 33.213 com a referida área. Este procedimento de certificação só foi cancelado em 2016.

A abertura das matrículas 34.145 com área de 226,2756 hectares, e 34.146 com área de 318,9680 hectares foram abertas em 2011 sem procedimento de certificação, mas apresentam como origem a matrícula certificada 31.399. Este desmembramento de matrícula não alterou as informações na base de dados geoespaciais do INCRA.

As matrículas 34.145 e 34.146 foram objeto de certificação em 2012, quando ainda estava ativa a certificação da matrícula 33.213. Desta forma, as duas se sobrepõem à matrícula de origem. Com a certificação das matrículas 34.145 e 34.146 são abertas as matrículas 34.997 e 35.056. A matrícula 34.997 permanece ativa.

A matrícula 35.056 é encerrada em 2016 para desmembramento e extinção parcial de condomínio, e tem sua certificação cancelada em 2016. As novas matrículas 38.405, 38.406, 38.407 e 38.408 são abertas em 2016 sem apontamento de certificação, embora estejam certificadas. Neste procedimento as áreas não saem da base, porque o Sigef só retira a anterior se for substituída por outro ou outros polígonos no banco de dados geoespacial do INCRA.

Na evolução temporal das matrículas analisadas neste caso, existem uma série de inconsistências jurídicas e de espacialidade que comprometem o conjunto de informações. Por exemplo, a primeira certificação, do ano de 2009, foi comunicada ao Cartório de Registro de Imóveis apenas em 2016, mesmo tendo sido emitida uma outra certificação para a mesma área em 2012.

São abertas matrículas não certificadas tendo como origem matrículas certificadas. Estas matrículas não poderiam ser abertas, pois estariam sobrepostas a anterior, e só perderiam esta condição se a certificação anterior fosse cancelada.

O não apontamento da certificação existente para as matrículas 38.405, 38.406, 38.407 e 38.408 omite informações fundamentais para a localização destas áreas no banco de dados geoespacial do INCRA, levando à sua desconexão com relação aos dados do Registro de Imóveis.

3.4.4 Caso 4 – Matrículas com origem em ações judiciais

Este quarto caso consta de cancelamento por retificação de área. Constatamos ainda a existência de dois imóveis originários de ações judiciais de usucapião que se sobrepunham. As ações judiciais devem observar a precisão posicional a ser fixada pelo INCRA conforme o §3º do art. 225 da Lei 6015/1973, garantindo assim sua localização. No presente estudo foram levantados dois casos que após tramitados e julgados com o deferimento das solicitações. Um dos imóveis passou por processo de certificação, e o segundo foi encaminhado ao INCRA com dados de georreferenciamento com vistas a averbação de memorial descritivo georreferenciado.

3.4.4.1 Imóvel A

Análise da situação jurídica da matrícula 22.552 apresenta abertura em 1998, período anterior à exigência anteriormente referida, estando desobrigado do procedimento. No momento do primeiro ato de compra e venda, em 2005, o imóvel deveria ter passado por processo de certificação para sua transmissão ao adquirente, pois já estava sobre a vigência da nova redação da norma que assim exigia. Em 2009 existe um apontamento registral que informa os dados cadastrais junto ao INCRA e, em 2010, há novo apontamento de compra e venda, persistindo sem registro de certificação. Em 2013 é ajuizada ação de nulidade do registro e em 2017 é deferido liminar tornando o imóvel indisponível.

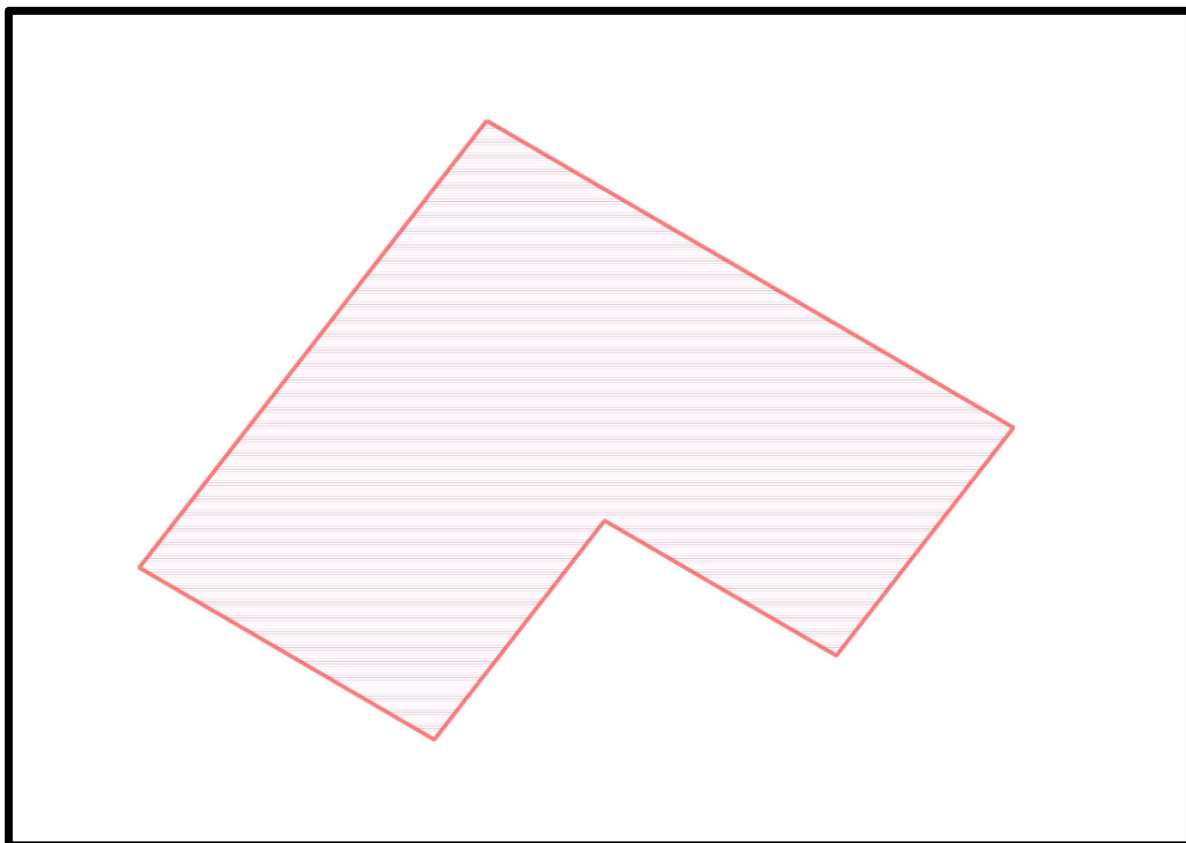
Em 2017 é solicitado o registro de certificação que não consta nos apontamentos da matrícula, mas foi informado pelo Oficial Registrador que existe um protocolo de solicitação de certificação que não foi efetivado em virtude da decisão liminar. O Quadro 27 demonstra esta evolução de apontamentos jurídicos, e a Figura 17 o formato geométrico.

Quadro 27 – Apontamentos jurídicos da matrícula 22.552

Matrícula	Área	Data	Procedimento
22.552	1.922.0000 ha	1998	Abertura por usucapião
	1.921.8267	2005	Nova descrição de perímetro conforme certidão do INCRA
		2005	Compra e venda
		2009	Atualização de dados cadastrais do INCRA
		2010	Compra e venda
		2013	Ajuizada ação de declaração de nulidade
		2017	Bem indisponível - liminar
		2017	Sem mais movimentação
		2017	Protocolo pendente - Certificação

Fonte: elaboração do autor (2018).

Figura 17 – Croqui do imóvel A – Certificação de 2006



Fonte: elaboração do autor (2018).

Quanto à análise administrativa da matrícula 22.552, o INCRA recebe em 2005 a solicitação de certificação, e o processo é concluído com o deferimento da certificação em 2006. Em 2016 é solicitado o cancelamento da certificação e é efetuada nova certificação no mesmo ano. O histórico da dinâmica das certificações da matrícula 22.552 é apresentado no Quadro 28.

Quadro 28 – Certificações da matrícula 22.552

Matrícula	Área	Data	Procedimento
22.552	1.921,8267 ha	2006	Primeira certificação não registrada
	412.3490 ha	2016	Nova certificação protocolada para registro

Fonte: elaboração do autor (2018).

3.4.4.2 Imóvel B

A situação jurídica da matrícula 24.686 apresenta abertura em 2008, tendo como origem ação de usucapião, com 671,8216 hectares. Em 2012 é aberto ação de nulidade da

matrícula e em 2017 a matrícula é encerrada por decisão judicial de nulidade da ação de usucapião. O Quadro 29 apresenta esta evolução até o encerramento.

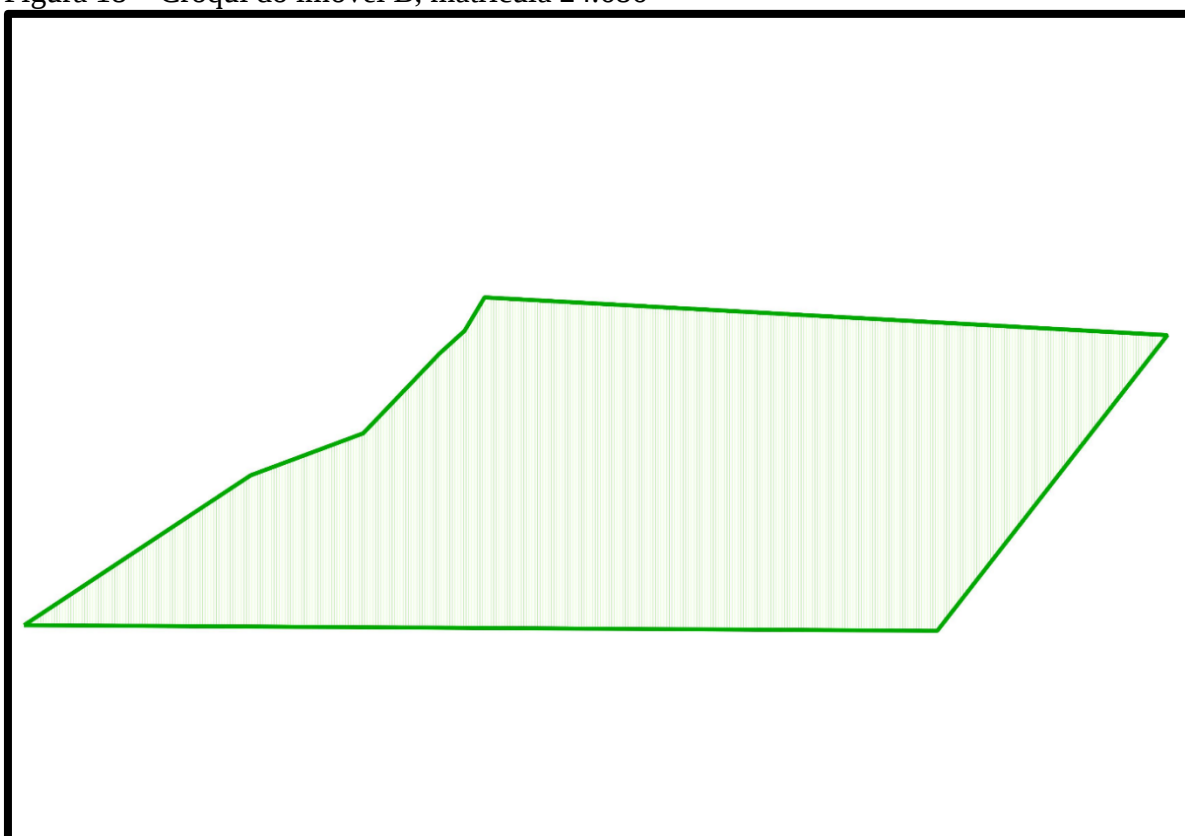
Quadro 29 – Apresenta a movimentação jurídica da matrícula 24.686

Matrícula	Área	Data	Procedimento
24.686	671.8216 ha	2008	Abertura por usucapião
		2012	Ajuizada ação de declaração de nulidade
		2017	Encerrada – Nulidade da ação de usucapião

Fonte: elaboração do autor (2018).

No histórico administrativo da matrícula 24.686 consta como solicitada a atualização de dados cadastrais, quando é apresentada a planta georreferenciada, não certificada. Este procedimento foi solicitado pelo proprietário para averbação de novo memorial descritivo. A Figura 18 apresenta o croqui do imóvel.

Figura 18 – Croqui do imóvel B, matrícula 24.686



Fonte: elaboração do autor (2018).

Ao proceder a análise junto ao banco de dados geográficos do INCRA vigente na época, SNCI, é constatada a sobreposição do imóvel com o imóvel certificado da matrícula 22.552.

Processo administrativo aberto em 2011 conclui por efetivação de comunicação do INCRA ao Cartório de Registro de Imóveis, ao judiciário e Ministério Público sobre a sobreposição espacial dos imóveis-objeto das referidas matrículas, por se tratarem de usucapião. O INCRA é notificado e ratifica as informações prestadas. A Figura 19 apresenta o perímetro dos dois imóveis com as informações prestadas pelos proprietários. Pode ser observado na planta de dois imóveis a sobreposição das áreas. O imóvel em contorno vermelho refere-se à matrícula 22.552 em sua primeira certificação, e o imóvel da matrícula 24.686, apresentado contorno na cor verde, teve sua geometria retirada das informações constantes na documentação apresentada, e a mancha verde representa a área de sobreposição.

Após o encaminhamento ao judiciário, inicia-se disputa judicial, entre as partes envolvidas, que apresenta em 2017 os resultados já relatados na análise judicial de cada uma das matrículas, ou seja, encerramento da 24.686 e indisponibilidade da 22.552.

Figura 19 – Imagem da sobreposição dos imóveis, matrícula 22.552 em vermelho e matrícula 24.686 em verde

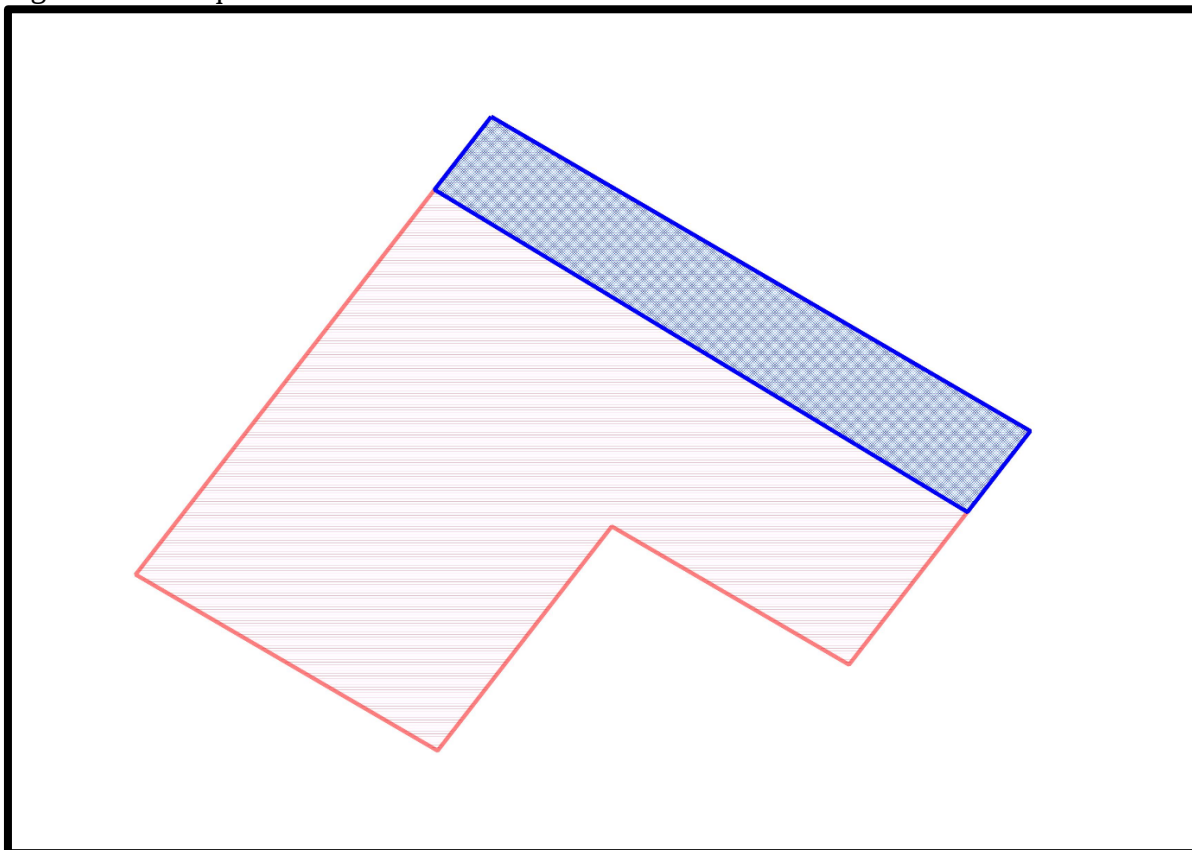


Fonte: elaboração do autor (2018).

O segundo procedimento de certificação da matrícula 22.552 teve sua área reduzida de 1.921,8267 hectares para 412,3490 hectares. Sua configuração pode ser vista na Figura 20,

sendo agora um retângulo na parte nordeste da peça inicial. A mancha azul delimita dentro do todo, onde se restringe este segundo procedimento de certificação.

Figura 20 – Croqui da área certificada em 2006 e em 2016 da matrícula 22.552



Fonte: elaboração do autor (2018).

3.4.4.3 Constatações do procedimento do caso 4

A exigência de levantamento geoespacial por si só não configura garantia de que não haverá sobreposição dos imóveis jurídicos devidamente matriculados. Somente a existência de um banco de dados centralizado disponível para verificação e análise das informações permite que procedimentos como aqui relatados possam ser evitados ou mesmo descobertos em fiscalizações. Os procedimentos referentes à espacialidade do imóvel que redundem em abertura de matrículas, como por exemplo o usucapião, devem passar por informações do banco de dados geoespaciais.

Causa estranheza o fato da solicitação de correção de certificação da matrícula 22.552 redundar na redução de área de 1.921,8367 hectares para 412,3490 hectares, ou seja, uma redução de 79,5%, sendo que o princípio do usucapião é da posse mansa e pacífica. A Figura

21 apresenta os diversos levantamentos de medição executado sobre a área e a gama de interesses nela exercidas.

Figura 21 – As diversas medições e distintos interesses



Fonte: elaboração do autor (2018).

4 PROCEDIMENTOS MITIGATÓRIOS

Na análise dos casos apresentados, observou-se um conjunto de procedimentos que fragilizam a integridade e qualidade das informações constantes no banco de dados geoespaciais do cadastro territorial do INCRA em relação às matrículas existentes nos Cartórios de Registros de Imóveis. Foram encontradas falhas em todos os procedimentos analisados. De maior ou menor monta elas existiram, apresentando resultados preocupantes. Entre as falhas identificadas, é possível citar: certificações não levadas a registro no Cartório de Registro de Imóveis; apontamentos nas matrículas do cancelamento de certificação que não tinha sido levada a registro; certificação de matrícula já encerrada; matrículas certificadas encerradas para desmembramento com novas parcelas já certificadas, mas cuja certificação não consta nas novas matrículas; matrículas certificadas que foram encerradas e abertas novas matrículas sem certificação; matrículas de processos judiciais abertas sem apresentação de certificação; e, para concluir, demora na comunicação de encerramento de certificações por parte do INCRA.

O processo de certificação deveria ser um procedimento conjunto dos agentes e para tal, deveria contemplar protocolos que possibilitassem a atuação dos atores com segurança e que se busque mecanismos necessários a possibilitar tal segurança através de normatizações e adoção de tecnologias.

Os casos de certificações novas, é conveniente a exigência de prazo para que o responsável técnico anexe ao processo de certificação o protocolo de entrada junto ao Cartório de Registro de Imóveis. Decorrido este período sem a apresentação do mesmo, o INCRA ficaria autorizado a excluir da base de dados, sem prévio aviso, o polígono não protocolado, ficando a possibilidade de ser reinserido quando superados os impeditivos ou quando assim desejar o interessado. Este procedimento pode ser substituído pela intervenção direta do oficial registrador no Sigef, comunicando a existência de protocolo para aquela certificação. Assim sustaria as certificações não levadas a registro no cartório.

Os casos de alterações em parcelas já certificadas, o procedimento deveria se dar em sentido inverso. O protocolo de entrada no Registro de Imóveis é que seria o procedimento de liberação para a inserção dos novos dados sobre a parcela já certificada. Somente sua finalização com a deliberação positiva do cartorário levaria à nova certificação no INCRA. Resguardaria desta forma a inclusão de certificações com remembramento, desmembramento ou qualquer alteração no polígono que expressam a vontade do proprietário mas que em muitos casos não podem juridicamente ser efetivadas. Evitaria que o INCRA proceda a um

cancelamento e nova certificação sem que a mesma possa ser levada a registro por restrição legal.

Estes dois procedimentos propostos acima coibiriam os erros aqui observados e evitariam ainda a certificação de matrículas já encerradas em virtude de abertura de nova matrícula certificada, bem como nos casos de encerramento de matrículas certificadas para abertura de novas sem certificação ou sem apontamento de certificação na nova matrícula pelo cartório.

Não podemos apresentar conclusão para a situação da alteração da parcela confrontante porque não se apresentou no conjunto de imóveis selecionados para este estudo. Mas entendemos ser relevante um aprofundamento específico para o caso, já que indícios encontrados nestes mesmos imóveis apontam para o afastamento proposital de pontos levantados da linha que une os dois pontos do imóvel confrontante. Isto forçosamente evita sobreposições e alterações no memorial descritivo do imóvel lindeiro que não foi objeto de levantamento neste momento. No entanto, as alterações apresentadas nas Figuras 12 e 13 podem se consolidar quando uma área de terras rurais passa por um novo processo de certificações que não é levada a registro, principalmente quando o responsável admite falha em seu primeiro levantamento e adota o novo ponto levantado e não levado ao conhecimento do cartório este novo memorial descritivo do imóvel.

Deve ser estudado a possibilidade de dispensa de inclusão na matrícula de todo o memorial descritivo, incluindo apenas o número de certificação. Isso diminuiria a transcrição de um conjunto de coordenadas numéricas codificadas de forma que pouco dizem ao leigo. Esta medida poderia ainda possibilitar que as alterações de polígono que não interfira representativamente na área, como a inserção de um novo ponto, deixaria de exigir a alteração da matrícula como ocorre atualmente. Este procedimento necessita de dispositivo legal para ser implementada e não diminui a importância de todos os atores, apenas tornaria o processo mais ágil sem perder a segurança. Também inibiria o afastamento proposital de pontos do novo polígono das linhas já existentes. Os processos judiciais têm previsão de exigência de certificação, o que infelizmente não ocorre em sua plenitude. A maior observância desta exigência legal possibilitará uma melhor compreensão da lide em questão. A sentença acostada de ato certificatório gerará uma matrícula certificada, segura de sua localização, confrontantes e ao que ela se sobrepôs.

A implementação do CNIR – Cadastro Nacional de Imóveis Rurais nos moldes previstos na Lei, possibilitaria uma base de dados mais confiável, com a participação dos atores responsáveis (INCRA e Receita Federal), em conjunto com as informações geoespaciais do

banco de dados do INCRA, em sintonia com os Cartórios de Registros de Imóveis. Teríamos o espaço geográfico localizado em consonância com as informações do detentor e do tipo de exploração efetuado. Esta base seria consistente para a utilização por outros autores como o Ministério do Meio Ambiente para implementar o CAR – Cadastro Ambiental Rural, bem como outros procedimentos importantes para o conhecimento por parte do Estado brasileiro e da sociedade. Esta implementação possibilitaria o conhecimento de todos os detentores, estrangeiros ou nacionais (pois – o Cadastro de Pessoas Físicas – CPF já assim qualifica as pessoas físicas), pessoa jurídica pública ou privada (conforme especificado no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ), bastando para a busca desta informação a implementação de filtros, tendo os cartórios de registros de imóveis acesso imediato quanto a possibilidade de efetivação da transação.

As informações que o proprietário ou detentor apresenta a um dos atores envolvidos no conjunto de atores que tratam sobre os imóveis rurais no Brasil serviriam a todos os demais. As informações quanto ao número da matrícula por exemplo, são prestadas no INCRA, à Receita Federal, e ao Ministério do Meio Ambiente, quase sempre com a apresentação de documentos, mesmo que seus agentes não possuam qualificação e competência para interpretar sua veracidade.

A implementação de um sistema no qual o Cartório de Registro de Imóveis lançasse o número da matrícula e sua vinculação ao CPF ou CNPJ do proprietário, deixaria estas informações à disposição dos demais atores. O INCRA já teria a informação para seu cadastro de ocupação do território e a Receita Federal já teria a informação que aquele número de CPF/CNPJ corresponde ao proprietário do imóvel. Quem inseriria os dados é o agente competente, propiciando qualidade de informação. Todos os demais agentes autorizados teriam acesso, obedecendo o que já está previsto na Lei, onde as instituições teriam senhas com níveis de informação, isto é, seria definido quem poderia acessar que tipo de informações. Tais ações evitariam o retrabalho que é efetuado hoje, com o incessante repetir de informações que o proprietário ou detentor tem que passar a cada uma das instituições.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A edição da Lei 10.267/2001 buscou aprimorar o conhecimento sobre a localização dos imóveis rurais no País de forma inequívoca. Embora entendamos que muito deste objetivo foi atendido, neste estudo constatamos que falhas nos processos estão interferindo no resultado final. O conjunto de inconsistências que se dão, hora no Cartório de Registro de Imóveis hora no INCRA, é em nosso entender fruto de uma metodologia processual equivocada ou mal compreendida pelos atores. Não é objetivo deste estudo apontar quem errou, mas sim qual e onde foi a falha, objetivando a busca soluções mitigatórias que visem a minimizar as falhas futuras.

Entendemos que o procedimento de certificação da matrícula, no qual o INCRA deve se posicionar de forma assertiva quanto à inexistência de sobreposição e que o memorial descritivo atende às normas técnicas, é um procedimento com repercussão registral. A certificação somente poderá ser alterada de forma inequívoca se estiver presente tanto na base de dados geoespaciais do INCRA quanto no apontamento da matrícula junto ao Cartório de Registro de Imóveis. Qualquer alteração que houver em um dos locais, INCRA e Cartório de Registro de Imóveis, deverá ser efetivada no outro, obedecendo protocolos que garantam a conexão dos dados nas duas entidades. O não atendimento desta unicidade representa erro de informação.

A certificação levada a registro deixa de ser apenas uma poligonal no banco de dados geoespaciais do INCRA, é também um documento jurídico e sua alteração só pode se dar pelos meios jurídicos previstos. O INCRA não tem competência para fazer esta análise, cabendo ao Cartório de Registro de Imóveis ou aos órgãos do judiciário. Neste contexto, entendemos que o cancelamento de uma certificação deva ser procedida inicialmente via Cartório de Registro de Imóveis e posteriormente ao INCRA, ao contrário da prática atual, pois este cancelamento deveria representar também a sustação da matrícula.

O processo precisa ser revisto e aprimorado constantemente para que os resultados sejam os buscados com a edição da Lei. Não cabe ao INCRA cancelar uma certificação por algum erro de polígono e comunicar ao Cartório, como também não cabe ao Cartório cancelar uma matrícula certificada e comunicar ao INCRA. Este procedimento tem que ser de tal forma estruturado que só haverá alteração se está se der nos dois atores inequivocamente.

A intervenção direta dos dois atores no processo inibiria as demoras das comunicações, como constatou-se no erro processual com informação ao oficial registrador quatro anos após seu deferimento, configurando erro formal e não de informação da base de dados geoespaciais.

O comunicado de encerramento de certificação se dá em data posterior à nova certificação. Este equívoco de datação não poderia ocorrer, já que a data de encerramento é a da efetivação do encerramento e não a da comunicação e deveria ser fundamental para o ato registral.

Não podemos eximir os proprietários e técnicos que executam os serviços da responsabilidade que tem quanto a conclusão do processo com exatidão. O técnico deveria concluir seu trabalho com o encaminhamento ao Registro de Imóveis e o proprietário só deveria considerar o trabalho concluído com a efetivação pelo Oficial Registrador e a emissão da nova matrícula com o devido apontamento da certificação. Proprietários e técnicos são também responsáveis pelas informações passadas aos agentes públicos.

Observando que parcela considerável de certificações não são levadas a registro e culminam com solicitação de cancelamento a posteriori, entendemos que devam ser adotados procedimentos que inibam tal ação. Uma certificação só tem valor se levada a registro, com a abertura de nova matrícula certificada e que só poderá ser desmembrada ou lembrada se a ação subsequente for por novo polígono certificado. A permanência de polígonos certificados na base de dados geoespaciais do INCRA sem serem levados a registro deve ser evitada, já que as parcelas certificadas têm seu fluxo concluído apenas quando são levadas a termo com a anotação registral e a geração da nova matrícula. Por se tratar de intenção por parte dos detentores, o novo polígono deveria permanecer por tempo determinado, após o qual expiraria. A nosso entender, a certificação, embora executada pelo INCRA, é um procedimento registral. A existência na base do INCRA sem a validação do cartório torna-o sem valor legal – o Cartório de Registro de Imóveis deve se posicionar quanto a estado do registro, se protocolado, deferido ou indeferido. Sem valor jurídico, o polígono não deve permanecer na base.

Nas ações judiciais é imprescindível a consulta ao banco de dados geoespaciais do INCRA. Este procedimento, além de exigência legal, permite que o judiciário saiba a efetiva localização do objeto em questão e se existem outros interessados que não foram chamados a lide. Se considerarmos a existência de muitos pontos em aberto na base de dados do INCRA, temos que também considerar que estes espaços serão preenchidos na medida que mais imóveis forem submetidos ao processo de certificação, propiciando cada vez mais segurança quanto à incidência sobre outras propriedades afetadas.

Entendemos ser premente a adoção de medidas legais que esclareçam as dúvidas que possam ainda pairar sobre atribuições. É fundamental a adoção de um protocolo de procedimentos para os procedimentos de certificação e matrículas certificadas com as atribuições dos atores até a finalização do processo com a geração da nova matrícula.

O processo de certificação já apresentou uma evolução após a adoção do Sigef, mas o aprimoramento do sistema é fundamental e investimentos são necessários para a capilarização e qualificação de todos os atores. Uma base espacial, jurídica e dominial segura é estruturante de um cadastro territorial rural que busca responder à sociedade os questionamentos acerca de quem está ocupando qual lugar, se está respeitando o meio ambiente, as terras públicas, se são brasileiros ou estrangeiros, entre outros quesitos. A segurança jurídica é importante para o desenvolvimento econômico. Sem ela, torna-se arriscado investir, pois não sabemos as garantias que tal investimento são confiáveis.

As informações sobre os imóveis rurais vêm apresentando melhoras significativas dos dados, mas ainda não estão ao nível das necessidades da sociedade e tampouco utilizam a tecnologia em sua plenitude. É necessário uma unificação das informações com vistas à qualificação destas informações. Os agentes atuando de forma conjunta qualificam o todo da peça, não suprimindo ou diminuindo a importância que cada um. Podemos apontar que com a integração de todos os atores poderíamos propiciar a sociedade um cadastro territorial multifinalitário efetivo, abarcando no conjunto de suas informações uma gama relevante de dados mais confiáveis.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Adolfo Lino de. **Cadastro 3D no Brasil a partir de varredura a laser**. 2015. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <<http://tede.ufsc.br/teses/PECV0975-T.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

AUGUSTO, Eduardo A. A. **Georreferenciamento: novos prazos e mudanças no Decreto 4.449/2002**. 1. out. 2011. Disponível em: <<http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com.br/2011/10/georreferenciamento-novos-prazos-e.html>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

_____. **Registro de imóveis, retificação de registro e georreferenciamento: fundamentos e prática**. São Paulo. Saraiva, 2013.

BRASIL. **Cadastro de imóveis rurais (CAFIR)**. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/cadastros/cadastro-de-imoveis-rurais-cafir/introducao>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 nov. 2016.

_____. **Decreto 4.449**, de 30 de outubro de 2002. Regulamenta a Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4449.htm>.

_____. **Decreto 5.570**, de 31 de outubro de 2005. Dá nova redação a dispositivos do Decreto 4.449, de 30 de outubro de 2002, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5570.htm>. Acesso em: 30 nov. 2016.

_____. **Decreto 6.063**, de 20 de março de 2007. Regulamenta, no âmbito federal, dispositivos da Lei 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6063.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Decreto 7830**, de 17 de outubro de 2012. Dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural, o Cadastro Ambiental Rural, estabelece normas de caráter geral aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7830.htm>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. **Decreto 8.764**, de 10 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8764.htm>. Acesso em: 30 nov. 2016.

_____. **Instrução Normativa n. 2/MMA**, de 06 de maio de 2014. Dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural CAR. Disponível em: <http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei 601**, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre terras devolutas do império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM601.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei 1.110**, de 9 de julho de 1970. Cria o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1110.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4947.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei 4.947**, de 6 de abril de 1966. Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4947.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei 5.868**, de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei 6.015**, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei 6.739**, de 5 de dezembro de 1979. Dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6739.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. **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>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei 10.267**, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm>. Acesso em: 30 nov. 2016.

_____. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei 11.284**, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB); cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF); altera as Leis 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Lei 12.651**, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 10 mar. 2017.

_____. **Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na Região Amazônica**. 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpiamazo/relatoriofinal.pdf>>. Acesso em: 26/08/16>. Acesso em: 13 abr. 2017.

CARNEIRO, Andrea F. T., **Cadastro imobiliário e registro de imóveis**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2003.

CUNHA, Eglaisa Micheline Pontes; ERBA, Diego Alfonso (Orgs.). Ministério das cidades. **Manual de Apoio – CTM:** diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

DURÁN, I.; SCARASSATTI, D. F. ISO 19152: a Nova Norma Land Administration Domain (LADM) e sua incidência nos cadastros brasileiros. **MundoGeo**, 2013. Disponível em: <<http://mundogeo.com/blog/2013/02/15/cadastro/>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

FAO. **Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional**. 2012.

Disponível em:

<http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/VG_Final_SP_May_2012.pdf>.

Acesso em: 20 nov. 2016.

FIG. Fig statement on the cadastre. **Fig publication**, n. 11, 1995. Disponível em:

<<http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub11/figpub11.asp#2>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

GERAHARD, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.). **Método de Pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>.

Acesso em: 20 nov. 2016.

HASENACK, Markus. **A cartografia cadastral no Brasil**. 2013. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <<http://tede.ufsc.br/teses/PECV0867-T.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

HENSSEN, Jo. **Basic principles of the main cadastral systems in the world**. Holanda: [S. n.], 1995. Disponível em:

<https://www.fig.net/organisation/comm/7/activities/reports/events/Delft_seminar_95/paper2.html>. Acesso em: 24 jun. 2017.

INCRA. **Instrução Especial n. 45, de 15 de julho de 1992**. Dispõe sobre os procedimentos para a revisão geral dos cadastros de imóveis rurais, prevista no parágrafo 4 do artigo 46 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964, e parágrafo único do artigo 1 da Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972. 1992a. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tree/info/file/2446>>.

_____. **Instrução Especial n. 46, de 15 de julho de 1992**. Dispõe sobre os procedimentos para cadastramento das terras públicas, de que trata a Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, regulamentada pelo Decreto n. 72.106, de 18 de abril de 1973. 1992b. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tree/info/file/2447>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Instrução Normativa n. 15, de 8 de setembro de 1994**. Dispõe sobre o procedimento para as alterações cadastrais previstas no artigo 5º do Decreto n. 72.106, de 18 de Abril de 1.973, que regulamentou a Lei n. 5.868, de 12 de Dezembro de 1.972, que criou o Sistema Nacional de Cadastro Rural - S.N.C.R. 1994. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tree/info/file/2466>>. Acesso em: 14 out. 2016.

_____. **Instrução Normativa n. 08, de 13 de novembro de 2002**. Aprova os procedimentos para atualização cadastral e os novos formulários de coleta do Sistema Nacional de Cadastro Rural, instituído pela Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, regulamentada pelo Decreto n.

72.106, de 18 de abril de 1973 e alterada pela Lei n. 10.267, de 28 de agosto de 2001 e em conformidade com o art. 46 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. 2002. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tree/info/file/2459>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

_____. **Instrução Normativa n. 24, de 28 de novembro de 2005.** Aprova os procedimentos para atualização cadastral e os formulários de coleta do Sistema Nacional de Cadastro Rural, instituído pela Lei n. 5.868, de 1972, regulamentada pelo Decreto n. 72.106, de 1973 e alterada pela Lei n. 10.267, de 2001, regulamentada pelo Decreto n. 4.449, de 30 de outubro de 2002 e pelo Decreto n. 5.570, de 31 de novembro de 2005, e em conformidade com o art. 46 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. 2005. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tree/info/file/2484>>. Acesso em: 3 dez. 2016.

_____. **Instrução Normativa n. 66, de 30 de dezembro de 2010.** Aprova os procedimentos para atualização cadastral e os formulários de coleta do Sistema Nacional de Cadastro Rural, instituído pela Lei n. 5.868, de 1972, regulamentada pelo Decreto n. 72.106, de 1973 e alterada pela Lei n. 10.267, de 2001, regulamentada pelo Decreto n. 4.449, de 30 de outubro de 2002 e pelo Decreto n. 5.570, de 31 de novembro de 2005, e em conformidade com o art. 46 da Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. 2010. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tree/info/file/2563>>. Acesso em: 14 out. 2016.

_____. **Instrução Normativa n. 77, de 23 de agosto de 2013.** Regulamenta o procedimento de certificação da poligonal objeto de memorial descritivo de imóveis rurais a que se refere o § 5º do art. 176 da Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. 2013a. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/static/documentos/in_77.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Manual para gestão da certificação de imóveis rurais.** 1. ed. Brasília. 2013b. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/static/documentos/manual_gestao_certificacao_1ed.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Manual técnico de limites e confrontações: georreferenciamento de imóveis rurais.** 1. ed. Brasília, 2013c. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/static/documentos/manual_tecnico_limites_confrontacoes_1ed.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Norma técnica para georreferenciamento de imóveis rurais,** 3. ed., Brasília, 2013d. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/static/documentos/norma_tecnica_georreferenciamento_imoveis_rurais_3ed.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Ministro Pepe Vargas lança sistema que automatiza certificação de imóveis rurais.** 25 nov. 2013. 2013e. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/dica-de-pauta-incra-lanca-sistema-para-tornar-a-certificacao-de-imoveis-rurais-um-processo-totalmente-eletronico>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Portaria n. 486, de 2 de setembro de 2013.** Homologa a 3. ed. da Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais, o Manual Técnico de Posicionamento e o Manual Técnico de Limites e Confrontações. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/static/documentos/portaria_486.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Resposta ao Ministério Público Federal a respeito de inquérito para apurar irregularidades a partir de denúncia do SindPFA.** 12 de setembro de 2014.

_____. **Sistema Nacional de Cadastro Rural.** Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/manual_declaracao_eletronica_final_13032015_1.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2016.

_____. **Instrução Normativa n. 82, de 28 de março de 2015.** Dispõe sobre os procedimentos para atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. 2015a. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tree/info/file/6658>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Manual de Orientação para Preenchimento da Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais Eletrônica.** 13 mar. 2015. 2015b. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/regularizacao-fundiaria/manual_declaracao_eletronica_final_13032015_1.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **INCRA/RS atualiza dados cadastrais de imóveis rurais de Sobradinho.** 14 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/noticias/incrars-atualiza-dados-caadastrais-de-imoveis-rurais-de-sobradinho>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

JACOMINO, Sérgio. **SINTER:** sobrestamento das discussões. Observatório do Registro. ABDRI – Academia Brasileira de Direito Registral Imobiliário. 29 ago. 2017. Disponível em: <<https://cartorios.org/2017/08/29/sinter-sobrestamento-das-discussoes/>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

KAUFMANN, Jürg; STEUDLER, Daniel. **Catastro 2014:** uma vision para un sistema catastral futuro. Disponível em: <<https://www.fig.net/resources/publications/figpub/cadaastre2014/translation/c2014-spanish.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016. (Con el Grupo de Trabajo 1 de la Comisión 7 de la FIG).

LASKOS, A. A.; CAZELLA, A. A.; REBOLLAR, P. B. M. O Sistema Nacional de Cadastro Rural: história, limitações atuais e perspectivas para a conservação ambiental e segurança fundiária. **Desenvolv. Meio Ambiente**, 36, p. 189-199, 2016. Disponível em: <<http://doi.org/10.5380/dma.v36i0.39124>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

LOCH, C.; ERBA, D.A. **Cadastro técnico multifinalitário rural e urbano.** Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

MARQUES, B. F.; MARQUES, C. R. S. **Direito agrário brasileiro.** 12. ed. [S. l.]: GEN-Atlas, 2016.

MARRA, Thiago; BARBOSA, Kilder; OLIVEIRA, Eduardo. **Brazil towards an effective cadastre with SIGEF:** an approach of multi spatial references in cadastral modeling Brazil. FIG Working Week 2015, Sofia, Bulgaria. Disponível em: <https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2015/papers/ts02b/TS02B_marra_barbosa_7752.pdf>. Acesso em: 5 set. 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Instrução Normativa n. 2, de 6 de maio de 2014.** Dispõe sobre os procedimentos para a integração, execução e compatibilização do Sistema de Cadastro Ambiental Rural-SICAR e define os procedimentos gerais do Cadastro Ambiental Rural-CAR. 2014. Disponível em: <http://www.car.gov.br/leis/IN_CAR.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.

OLIVEIRA, F. B.; RAMOS, K. A.; GUIMARÃES, M. A. P., **Revisão de literatura:** pesquisa bibliográfica x pesquisa documental. 2011. Universidade Federal do Espírito Santo. Disponível em: <<http://files.wendelandrade.webnode.com.br/200000168-aac01abba1/Pesquisa%20bibliogr%C3%A1fica%20versus%20pesquisa%20documental.trabalho.2011.1.doc>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

OLIVEIRA, Francisco H. **Qualidade da base cartográfica para o cadastro técnico multifinalitário.** 1996. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996. Disponível em: <<http://tede.ufsc.br/teses/PECV0040-D.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

PAIVA, JOÃO PEDRO LAMANA. **IRIB faz esclarecimento sobre o Decreto n. 8.764/2016.** Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. 13 maio 2016. Disponível em: <<http://www.ibr.org.br/noticias/detalhes/irib-faz-esclarecimento-sobre-o-decreto-no-8-764-2016>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

PAIXÃO, S. K. S.; NICHOLS, S.; CARNEIRO, A. F. T. Cadastro Territorial Multifinalitário: dados e problemas de implementação do convencional ao 3D e 4D, **Boletim de Ciências Geodésicas**, v. 18, n. 1, p. 3-21, 2012.

RFB. **Instrução Normativa RFB n. 1467, de 22 de maio de 2014.** Dispõe sobre o Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir). 2014. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=52818#1413347>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Sistema de Gestão de Informações Territoriais.** Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2016/maio/unificacao-de-dados-traz-simplificacao-e-mais-seguranca-na-titularidade-de-imoveis>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

RFB/INCRA. **Instrução Normativa RFB/INCRA n. 1.581, de 2015.** Estabelece prazos e procedimentos para atualização do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e do Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir) que visa propiciar a integração entre esses sistemas cadastrais com a finalidade de estruturação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). 2015. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=67113>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

_____. **Manual do CNIR.** Versão 1.1. 23 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.cadastrorural.gov.br/cartilha-de-orientacoes/manual-do-cnir-cadastro-nacional-de-imoveis-rurais-v-1.1>>. Acesso em: 20 nov. 2016.

SINDPFA. **Nota sobre a proposta de "atualização" do INCRA - SIGEF.** Sindicato dos Peritos Federais Agrários (SindPFA). 17 jan. 2015. Disponível em:

<http://sindpfa.org.br/subpaginas/detalhe_noticias.aspx?IDNOT=409>. Acesso em: 20 nov. 2016.

TAVARES, André Ramos. **Opinião jurídica**: Consulta sobre o decreto presidencial n. 8.764/2016. Legitimidade e adequação ao sistema jurídico-constitucional do Sistema Nacional de Informações Territoriais - Sinter. Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). Brasília, maio de 2017. Disponível em: <http://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2017/06/Opinio_Juridica_Sinter_para_site-3.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2016.