
O CADASTRO DE IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL – REVISÃO

POLYCARPO FILHO, Celso H. Sumariva¹

VALIN NETO, Elifas²

POLYCARPO, Rafaela Carareto³

Recebido em: 2012-04-12

Aprovado em: 2012-10-20

ISSUE DOI: 10.3738/1982.2278.743

RESUMO: O objetivo desse artigo é apresentar uma revisão de literatura sobre o atual modelo de cadastro de imóveis rurais no Brasil e o seu desenvolvimento. Para tal entendimento é feita análise desde o surgimento das sesmarias no período de colonização do Brasil mostrando a importância de um sistema de cadastro imobiliário na estruturação fundiária do país ao longo da história. A concepção de cadastro é dada de diferentes maneiras e são apontadas algumas definições de acordo com instituições e países ou continentes. Atualmente o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais é regido de acordo com a Lei 10.267 de 2001 e de responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Palavras-chave: Cadastro Rural. Georreferenciamento. Cadastro técnico multifinalitário. Legislação.

THE CADASTER OF PROPERTY RURAL IN BRAZIL

SUMMARY: The aim of this paper is to present a literature review on the current model of cadaster of rural properties in Brazil and its development. To analyze such an understanding is made from the appearance of land grants in the period of colonization of Brazil showing the importance of a system of land cadaster in structuring real estate in the country throughout history. The design cadaster is given in different ways and are identified according to some definitions of institutions and countries or continents. Currently the National Registry of Rural Properties is governed in accordance with Law 10,267 of 2001 and the responsibility of the National Institute of Colonization and Agrarian Reform (INCRA).

Keywords: Cadaster Rural. Georeferencing. Technical multipurpose cadastre. Legislation.

INTRODUÇÃO

O cadastro de terras no Brasil teve início a mais de um século com a colonização brasileira e a divisão em sesmarias, cuja finalidade era a transferência de propriedade aos nobres portugueses que haviam prestado serviços à pátria ou àqueles que desejassem povoar o solo. Portanto, as Sesmarias foi de onde se ramificou a propriedade imobiliária brasileira.

A Lei 601 de 1850, conhecida como lei de terras, foi o marco inicial do cadastro no Brasil, embora não tenha recebido nenhuma menção como cadastro técnico. Tal fato ocorreu apenas em 1964 com a Lei 4.504 criando o Cadastro Rural (denominado Estatuto da Terra).

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) é uma autarquia federal criada pelo Decreto nº 1.110, de 9 de julho de 1970, com a missão prioritária de realizar a reforma agrária, manter o cadastro nacional de imóveis rurais e administrar as terras públicas da União.

Em 1972 foi instituído o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), que teve como finalidades a integração e sistematização da coleta, pesquisa e tratamento de dados e informações sobre o uso e posse da terra, compreendendo a implantação e manutenção dos cadastros previstos na Lei 5.868 de 1972. Esses cadastros têm por finalidade primordial, segundo o Art. 2º:

¹ Engenheiro Agrônomo

² Engenheiro Agrimensor – Métrica Tecnologia

³ Docente Universidade de Brasília – UnB – Planaltina, DF

I – o levantamento sistemático dos imóveis rurais, para conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária do país, com o objetivo de fornecer dados para orientação da política Agrícola, execução de Planos Nacionais e Regionais de Reforma Agrária e definição de critérios de lançamentos fiscais;

II – o levantamento sistemático dos proprietários e detentores de imóveis rurais para conhecimento das condições de efetiva distribuição de terra;

III – o levantamento sistemático dos arrendatários e parceiros rurais, para conhecimento das reais condições de uso temporário da terra nas diferentes regiões do país;

IV – o levantamento sistemático das terras públicas federais, estaduais e municipais, visando o conhecimento das disponibilidades de áreas apropriadas aos programas de Reforma Agrária;

V – a obtenção de dados e elementos necessários às análises micro-econômicas;

VI – a obtenção de dados que orientem os órgãos de assistência técnica e de crédito.

Dos artigos seguintes (3º ao 14º) não há menção, em nenhum momento, a planta da propriedade, que seria indispensável para um sistema de registro completo.

Segundo Loch (2007), surgiram dois problemas sérios a partir de meados do século XX, que foi a fragilidade do INCRA que não tinha e até o momento não tem profissionais suficientes para a medição e a avaliação das mudanças quanto à ocupação do território nacional, e a falta de preocupação deste órgão com a questão dos títulos de registro de imóveis. Devido a este fato, os títulos de registro de imóveis passaram a ser de responsabilidade exclusiva dos cartórios de registro de imóveis. Estes cartórios não exigiram as medições dos imóveis para a sua titulação no registro de imóveis, o que passou a ser a maior fonte de fraudes de terras no Brasil.

Somente após o surgimento do Instituto de Registro Público de Imóveis Brasileiros (IRIB) que se teve a preocupação com a necessidade de medições das terras para dar consistência aos títulos. Em 1972 foi em fim criada a lei de cadastro de terras rurais a qual regulamentava a precisão das medidas cadastrais, sendo que o erro de fechamento das poligonais não poderia ser superior a 5% do valor global da área do imóvel.

O Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) foi concebido como um híbrido de norma (lei) e técnica (sistema técnico imbuído de tecnologias da informação) capaz de produzir um conhecimento detalhado, padronizado e dinâmico da estrutura fundiária brasileira, em substituição ao Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), em vigência desde 1972. O CNIR se baseia nas geotecnologias (sistema de posicionamento global, sistemas de informação geográfica e sensoriamento remoto orbital) e se propõe a ser um cadastro fundiário capaz de expressar fidedignamente a situação da propriedade da terra no Brasil e estar permanentemente atualizado, de modo a subsidiar políticas de reforma agrária e resgatar e modernizar o Imposto Territorial Rural (ESTEVEZ, 2011).

Fica claro no decorrer da história a importância da necessidade de se conhecer o território em seu tamanho e características para melhor poder usufruí-lo e administrá-lo e para alcançar este objetivo é imprescindível que se tenha o cadastro rural. Este trabalho tem a finalidade de apresentar o atual modelo de cadastro de imóveis rurais no Brasil.

ACEPÇÕES DE CADASTRO

A utilização mais remota que se tem conhecimento do cadastro é sua aplicação fiscal, pelos Caldeus, aproximadamente 4.000 a.C. Naqueles registros, as parcelas de terras eram descritas geometricamente, possibilitando o conhecimento da estrutura fundiária para tributação.

Não há no mundo um consenso em relação à definição de cadastro e suas funções, devido a diferentes conotações originadas na filosofia dos profissionais que atuam na área e na legislação de cada país (LOCH; ERBA, 2007). A figura 1 sintetiza as diferentes visões e a evolução dos conceitos e conteúdos dos cadastros imobiliários.

Figura 1- Evolução das visões de Cadastro

	econômico	físico	jurídico	planejamento	cadastro 2014	digital
	equidade tributária	cartografia cadastral	mercado imobiliário seguro	sociais ambientais	restrições recuperação de investimentos	IDE 4D eCadastro
1ª onda - Arrecadação						
2ª onda - Ordenamento territorial						
3ª onda - Planejamentos integrados						alta resolução
4ª onda - Cadastro 2014						
5ª onda - Alta tecnologia						

Fonte: (LOCH; ERBA, 2007).

Definição da Federação Internacional de Agrimensores (FIG)

Esta definição destaca, sob uma perspectiva internacional, a importância do cadastro como um sistema de informação territorial para o desenvolvimento social e econômico. Afirma que um cadastro é normalmente baseado em parcelas e é um sistema de informação territorial que contém registros de interesses sobre a terra, como direitos, restrições e responsabilidades. E não recomenda o uso de um cadastro uniforme para todo o país ou jurisdição. Envolve elementos usados nas políticas de administração territorial que ajudam a melhorar o desenvolvimento, incluindo a provisão de habitações e infra-estrutura básica.

Segundo essa visão, um cadastro é normalmente um sistema parcelário, com unidades definidas por limites formais ou informais, indicando a extensão de terra ocupada para o uso exclusivo de indivíduos e grupos específicos de indivíduos. A cada parcela se associa um código único ou identificador, mediante o qual podem ser acessados os arquivos alfanuméricos e de atributos. Índices gráficos dessas parcelas em distintas escalas (mapas cadastrais) mostram a posição relativa das parcelas em determinada região (LOCH; ERBA, 2007).

No cadastro, as bases de dados ficam organizadas de maneira que diferentes tipos de usuários que necessitam de informações sobre as parcelas possam acessá-las. O cadastro normalmente é criado e administrado por uma instituição governamental.

Declaração do Comitê de Cadastro da União Européia

Os cadastros na União Européia encontram-se em diferentes situações e níveis de desenvolvimento. Alguns estão diretamente ligados aos registros da propriedade e outros estão começando a coordenação entre cadastro e registro.

Para melhor entendimento vale lembrar que registro imobiliário não tem a missão de inventariar imóveis, nem ao menos controlar sua quantidade, valor ou produtividade. Ao registro cabe tão-somente

cuidar do direito constitucional da propriedade privada e os demais direitos ligados ao bem imóvel, constituindo e tornando públicos esses direitos (AUGUSTO, 2011).

Segundo Loch e Erba (2007), independentemente do sistema adotado pelo país, o cadastro é definido como um registro sob a responsabilidade governamental, e seu uso é vinculado aos princípios de igualdade, segurança e justiça para todos os cidadãos da união européia. O acesso às informações cadastrais é regido por leis e normas que têm como finalidade proteger a informação de caráter pessoal. A unidade básica do cadastro é a parcela.

Nesta definição a função do cadastro é conter de forma completa a informação básica do território, de acordo com os sistemas legais de cada Estado membro. As informações contidas nos cadastros e nos registros da propriedade devem estar adequadamente conectadas.

Cadastro 2014

Intitulado de *Cadastre 2014, A Vision for a Future Cadastral System* apresentado no Congresso da FIG, em 1998 e revisado pelos autores após 10 anos é um trabalho com origem no Congresso da FIG, em 1994.

Esta definição inclui maior cooperação entre o cadastro e o registro, e em sua revisão avalia os desenvolvimentos no campo cadastral desde 1998, como, por exemplo, a internet e a infra-estrutura de dados espaciais. Assim destacam-se algumas mudanças da visão original:

I – Desaparecerá a separação entre mapas e registros;

II – Desaparece o cadastro de lápis e papel;

III – O Cadastro 2014 será majoritariamente privado. Os setores públicos e privados trabalham em estreita colaboração.

Essa definição introduz outro conceito de unidade de registro: o objeto territorial, definindo-o como a porção de território na qual existem condições homogêneas dentro de seus limites, normalmente definidas por lei.

CADASTRO DE IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL

Muitos autores consideram o CNIR, atual sistema de cadastro de imóveis rurais brasileiro, como um marco na estrutura fundiária no Brasil (LOCH, 2007; LOCH; ERBA, 2007; AUGUSTO, 2011).

A Lei 10.267/2001 que criou o CNIR trouxe alterações significativas na legislação fundiária, em particular, na Lei dos Registros Públicos (Lei 6.015/1973), ao determinar que todos os registros públicos de terras para fins de compra, venda, desmembramento, parcelamento ou remembramento deverão ser feitos de forma que a área correspondente tenha seus vértices georreferenciados em relação ao Sistema Geodésico Brasileiro, com precisão posicional definida pelo INCRA (0,5 metro, cf. Art. 1º da Portaria INCRA nº 954, de 2002).

Para execução dos trabalhos pelos profissionais o INCRA publicou a Norma Técnica de Georreferenciamento de Imóveis Rurais, que está em sua segunda edição, e tem por finalidade a padronização dos trabalhos entregues para cadastro dos imóveis. Além dessa norma, apenas profissionais habilitados (PL 2087/2004), por assinar a responsabilidade técnica pelos trabalhos.

Outra alteração significativa trazida pela Lei de criação do CNIR é a instituição de uma base comum de dados cadastrais a ser composta e compartilhada pelos órgãos que são usuários das informações sobre imóveis rurais. A localização, identificação, limites e confrontações dos imóveis rurais são obtidos por meio de memorial descritivo que inclui o georreferenciamento dos imóveis rurais. Assim, espera-se

eliminar as superposições de áreas, se atendidas as exigências quanto à precisão definidas na regulamentação da lei.

Com isto, pela primeira vez no Brasil, propõe-se a interação entre cadastro e registro. Para isso, mensalmente, ocorre uma comunicação entre os Cartórios de Registro e o INCRA para informação de alterações nos registros dos imóveis rurais com a finalidade de mantê-los atualizados.

Atualmente, de todas as informações passíveis de serem coletadas, o INCRA se limita apenas a verificação da sobreposição ou não da poligonal e vértices do perímetro do imóvel. Segundo Augusto (2011), o profissional habilitado levanta todo o imóvel rural (nos termos do direito agrário, segundo o conceito emitido pelo Estatuto da Terra), com a correta localização das matrículas (imóvel segundo o direito real da propriedade privada), figura 2. De posse dessas informações o INCRA, após conferir a regularidade dos trabalhos, certifica-o, mas insere em seu sistema (em seu cadastro) apenas o perímetro externo, representativo do imóvel rural de seu interesse, figura 3.

Figura 2 Levantamento pelo profissional



Fonte: (AUGUSTO, 2011)

Figura 3 Cadastro no INCRA



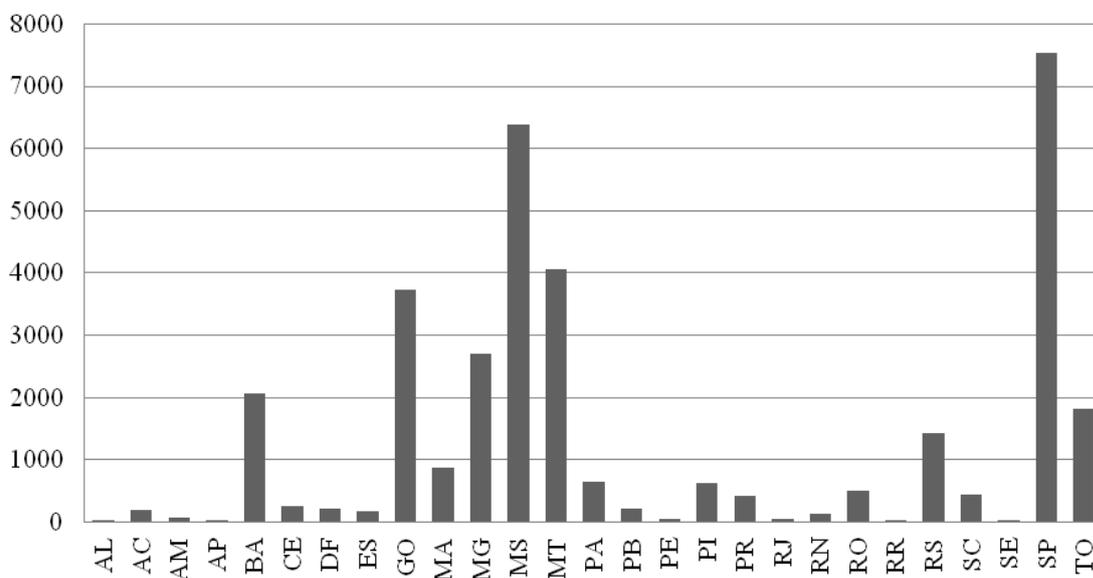
Fonte: (AUGUSTO, 2011)

Além da planta com o memorial descritivo o INCRA exige três formulários relativos à Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais para concluir o cadastro do imóvel:

- Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados sobre Estrutura;
- Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados sobre Uso;
- Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais - Dados Pessoais e de Relacionamentos.

No último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2006, foi publicado um total de 5.175.489 estabelecimentos agropecuários presentes em todo território brasileiro. Em informação disponibilizada pelo INCRA, até a data de 26/02/2012, apenas 34.562 estabelecimentos agropecuários estão cadastrados no CNIR (Gráfico 1), o que significa apenas 0,67% do total existente no Brasil.

Gráfico 1 - Imóveis Certificados até 26/02/2012



Fonte: Adaptado INCRA (2012).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora as ações necessárias à implantação do CNIR estejam ocorrendo de forma lenta e gradual, houve o cuidado em seguir critérios para a realização dos levantamentos geodésicos e topográficos a fim de não comprometer a determinação de coordenadas de divisas e sua correspondência com a realidade. Contudo, a coleta de dados em campo e seu posterior processamento devem garantir o mínimo possível de erro na determinação das coordenadas dos imóveis rurais, de forma a atender o disposto na legislação, considerando os aspectos de precisão e de acurácia.

A lentidão no cadastro de imóveis rurais no Brasil pode ser explicada pelos seguintes motivos:

- 1) Ao grande número de propriedades devido a sua grande extensão territorial;
- 2) Sendo um país continental, apresenta regiões em vários níveis de desenvolvimento econômico e social;
- 3) Insegurança devido às mudanças nas leis que estão em processo de alterações, gerando inclusive grande expectativa nos proprietários rurais;
- 4) As altas despesas necessárias ao processo de certificação do imóvel para cadastro serem de responsabilidade do proprietário, fato que gera receio, pois com possíveis alterações nas leis há possibilidade do levantamento ser realizado outras vezes.

Um exemplo recente de alterações na legislação, é o cadastro citado no texto do novo Código Florestal (PLC 30/2011), o Cadastro Ambiental Rural (CAR). O CAR será implantado no âmbito do

Sistema Nacional de Informações de Meio Ambiente (Sinima), que é um instrumento da política ambiental brasileira, responsável pela gestão da informação ambiental no âmbito do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), de acordo com a lógica da gestão ambiental compartilhada entre as três esferas de governo.

Os dados do CAR serão disponibilizados na internet, com acesso público, e servirão para a elaboração dos Programas de Regularização Ambiental (PRAs). O cadastro terá a finalidade de integrar as informações ambientais de todas as propriedades e posses rurais. Essa grande base de dados servirá para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Espera-se que todas essas informações participem do mesmo banco de dados para que todos os elementos cadastrados possam ser compartilhados pelas instituições, evitando assim que os órgãos que integram o sistema não necessitem desenvolver bases de dados independentes e não ocorra duplicidade ou divergência de informações sobre um mesmo imóvel rural. Com isso, o CNIR estaria mais próximo de um Cadastro Técnico Multifinalitário, definido como uma base comum de informações onde cada usuário superpõe o seu cadastro específico (como a sua área tributável, uso agropecuário, restrições de uso do solo, reserva legal etc.), prevendo informações geométricas e legais que podem ser atualizadas permanentemente. Este tipo de cadastro pode ser visto como tendência a fim de se obter uma visão mais detalhada do território nacional.

REFERÊNCIAS

AUGUSTO, E. A. A. **Cadastro e Registro: irmãos siameses da regularização fundiária.** Disponível em: <<http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com/2011/09/cadastro-e-registro-irmaos-siameses-da.html>> Acesso em: 10 out.2011.

AUGUSTO, E. A. A. **Cadastro Multifinalitário - Parte 1.** Disponível em: <<http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com/2011/09/cadastro-multifinalitario-parte-1.html>> Acesso em: 10 out.2011.

AUGUSTO, E. A. A. **Cadastro Multifinalitário - Parte 2 (A Parcela).** Disponível em: <<http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com/2011/10/cadastro-multifinalitario-parte-2.html>> Acesso em: 12 nov.2011.

AUGUSTO, E. A. A. **Conceitos de Imóvel Rural: Certificação do Incra quanto ao Imóvel Georreferenciado.** Disponível em: <<http://eduardoaugusto-irib.blogspot.com/2011/10/conceitos-de-imovel-rural-certificacao.html>> Acesso em: 12 nov.2011.

ESTEVES, M. P. O cadastro nacional de imóveis rurais (CNIR): implicações para os projetos de reforma agrária e para a tributação fundiária no Brasil. **Revista Geográfica da América Central**, 2011. p. 1 – 15.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2006 - Resultados do universo.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 fev.2012.

INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma agrária. 2012. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/>> Acesso em 26 fev.2012.

LOCH, C.; ERBA, D. A. **Cadastro técnico multifinalitário: rural e urbano.** Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2007. p. 142.

LOCH, C. A realidade do cadastro técnico multifinalitário no Brasil. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 13. **Anais...** 2007. p.1281 – 1288.

