

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
DIRETORIA DE ENSINO À DISTÂNCIA
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO REGISTRAL IMOBILIÁRIO

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO
O GEORREFERENCIAMENTO DOS IMÓVEIS RURAIS NO BRASIL:
ASPECTOS NORMATIVOS E OPERACIONAIS QUE COMPROMETEM
RESULTADOS

HERALDO KIEFER

NOVEMBRO/2006

RESUMO

O trabalho analisa alguns aspectos do projeto de georreferenciamento dos imóveis rurais no Brasil, do ponto de vista da concepção e desenvolvimento do projeto, bem como do respectivo conjunto normativo que tornou o sistema obrigatório. Igualmente, verifica e analisa aspectos operacionais que têm dificultado as ações de implantação das medidas, ameaçando os resultados pretendidos. Convida todos os envolvidos a juntar esforços institucionais no sentido de amenizar as dificuldades e promover melhores resultados.

PALAVRAS-CHAVE

Georreferenciamento; imóveis rurais; conjunto normativo; dificuldades operacionais; resultados; esforços institucionais.

ABSTRACT

This work analyzes some aspects of the geo-referencing project of the agricultural property in Brazil, of the point of view of the conception and development of the project, as well as the respective normative set of regulations that made the system mandatory. At the same time, it verifies and analyzes the operational aspects that have made difficult the implementation actions of the measures, threatening the intended results. It invites all the involved ones to join institutional efforts with the goal of overcoming the the difficulties and promoting better results.

KEYWORDS

Geo-referencing; agricultural property; normative set of regulations; operational difficulties; results; institutional efforts.

SUMÁRIO

1. Introdução
2. Distinções entre cadastro e registro – integração
3. Identificação precisa – amarração geodésica
4. Dimensionamento da tarefa do georreferenciamento
5. Falta de planejamento legislativo e sincronização das ações
6. Emendas e mudanças
7. Incra
8. Credenciamento e habilitação dos profissionais
9. Custo e gratuidade
10. Inversão do ângulo de ataque
11. Demandas judiciais atuais e futuras
12. Conclusão
13. Bibliografia

1. Introdução

DAS UTOPIAS

Se as coisas são inatingíveis... ora!

Não é motivo para não querê-las...

Que tristes os caminhos se não fora

A mágica presença das estrelas!

(Mario Quintana - Espelho Mágico)

Trataremos aqui do georreferenciamento de imóveis rurais como sistemática de atender a exigência de precisa identificação do imóvel, trazida no artigo 176 da Lei nº 6.015/76 – conhecida como Lei dos Registros Públicos, com as alterações recentemente introduzidas pela Lei nº 10.267/2001.

Barroso (1996, p. 70), tratando do tema Constituição diz que, “em muitos casos, a Constituição consiste, “como incisivamente costumava dizer Piero Calamandrei, sobretudo em *uma polêmica contra o passado e em um programa de reformas em direção ao futuro.*” A mesma idéia se pode transpor para as inovações trazidas por qualquer âmbito normativo. As mudanças nas regras, em muitos casos, nitidamente são *uma polêmica contra o passado e um programa de reformas em direção ao futuro.* É o que se pode dizer genericamente a propósito das alterações trazidas pela Lei nº 10.267/2001 à Lei dos Registros Públicos.

Abordar o tema do georreferenciamento é, pois, um grande desafio. Sobretudo quando se tem em mente situações corriqueiras geradoras de insegurança jurídica. Pois é perceptível que imenso número de imóveis que padecem do mal da imprecisão na descrição tabular dos imóveis e estão, igualmente, sujeitos à precariedade do sistema cadastral. E nisto se faz notar uma justa polêmica contra o passado.

Assim, o que de imediato se impõe é o reconhecimento da necessidade de aperfeiçoamento da identificação dos imóveis, principalmente os rurais. Aqui não trataremos mais detalhadamente desse aspecto. Pois a necessidade de melhoria na descrição do perímetro, confrontações e da amarração geodésica dos imóveis é fato constatado no cotidiano dos serviços de registro imobiliário.

É provavelmente também reconhecida no âmbito governamental, na medida em que as imprecisões hoje existentes produzem incertezas no campo tributário e incoerências no planejamento das ações de governo.

Igualmente, tem-se em conta o grave problema social e jurídico que é a chamada grilagem de terra. Ou seja, o fenômeno da proliferação de títulos fraudulentos, cujas áreas no campo, freqüentemente, sobrepõem-se às áreas com títulos autênticos. Chega-se mesmo a falar em alguns andares de títulos, capazes de gerar conflitos no campo e sobrecarregar o Judiciário com incontáveis demandas pela ocupação da terra. E tudo isso, freqüentemente, associado à violência nas disputas, resultando em perdas de potencial humano. Neste sentido, o governo federal, através do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, editou uma cartilha com as principais normas sobre o georreferenciamento com o título “Grilagem de terra e latifúndio agora são coisas do passado.” Isto demonstra que, por detrás de todo este movimento afoito há dois propósitos que se complementam: primeiro inibir a grilagem de terra; segundo enfrentar o latifúndio, promovendo uma melhor distribuição da riqueza territorial. Propósitos justos e louváveis. ¹ Aqui temos, portanto, o segundo aspecto que acima enunciamos, ou seja, um programa de reformas em direção ao futuro.

Vê-se, então, que o tema é mesmo palpitante. E parte maior do desafio da abordagem deriva justamente do modo como tem sido tratada a matéria. Surge como que um mito, que o considera o georreferenciamento de terras um

¹ “A lei 10.267/01 surgiu com a promessa de acabar com a apropriação indevida de terras públicas. Ela surgiu em conseqüência de uma demanda há muito reprimida. A pressão social por instrumentos que contribuíssem para a agilização de ações fundiárias fez com que se tornasse premente a elaboração do instituto legal ao qual nos referimos, bem como os regulamentos que se seguiram. Além do georreferenciamento dos imóveis rurais, a lei trata de outros pontos importantíssimos: intercâmbio de informações com o registro de imóveis, fundamental em ações ambientais e de regularização, e criação do cadastro nacional de imóveis rurais, CNIR, um cadastro único de informações sobre os imóveis rurais do país. Por tratar de questões novas e complexas que envolvem uma abordagem profissional até então pouco exigida, além da integração entre instituições distintas, era de se esperar dificuldades na sua aplicação. Passados quatro anos da publicação da lei, muitos obstáculos ainda se fazem presentes.” (CARNEIRO, 1996).

projeto urgente e perfeito, o que tem produzido um atropelo na sua normalização e, por conseqüência, na implantação de sua exigência.

Este enfoque, portanto, permite estabelecer que o que aqui se pretende não é apenas louvar o projeto, que pode ter muitos méritos. Todavia, é fundamental exercer a crítica, num saudável discurso dissonante, para forçar a melhoria do projeto. O mero alinhamento de idéias é aquilo que Marilena Chauí (1981) chama de “discurso competente”², isto é, o discurso institucional, uma espécie de reflexo da influência do poder sobre a mentalidade individual. Este tipo de discurso alinhado ou discurso por reflexo pouca contribuição traz para o debate que leva ao aperfeiçoamento da proposição ou da instituição.

Pois o direito deve ser uma tarefa dialética, democraticamente estabelecida. Aperfeiçoa-se o direito justamente nas confrontações, nas oposições e nos embates de idéias. O direito, como sabemos, busca a segurança jurídica e a pacificação social. E todos, inclusive os operadores do direito registral imobiliário, são chamados a dar a sua parcela de contribuição.³ E é isso o

² Segundo essa renomada professora da USP, o **discurso competente** é "aquele que pode ser proferido, ouvido e aceito como verdadeiro ou autorizado. Em um mundo como o nosso, que cultua patologicamente a cientificidade, não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância. O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem permitida ou autorizada, a saber, com um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram predeterminados para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones da esfera de sua própria competência." E diz ainda mais: "O discurso competente é um discurso instituído. É aquele no qual a linguagem sofre uma restrição que poderia ser assim resumida: não é qualquer um que pode dizer a qualquer outro qualquer coisa em qualquer lugar e em qualquer circunstância. O discurso competente confunde-se, pois, com a linguagem institucionalmente permitida ou autorizada, isto é, com um discurso no qual os interlocutores já foram previamente reconhecidos como tendo o direito de falar e ouvir, no qual os lugares e as circunstâncias já foram pré-determinadas para que seja permitido falar e ouvir e, enfim, no qual o conteúdo e a forma já foram autorizados segundo os cânones de sua própria competência." (CHAUÍ, 1981, p. 07)

³ "Vive-se numa época em que a vida é reproduzida por meio de um emaranhado de relações cada vez mais complexas, o que requer cada vez mais segurança. O Estado, por meio de seus órgãos e agentes, a cada dia que passa, enfrenta mais dificuldades para dar segurança jurídica e compor os conflitos. A sociedade democrática, aberta, por excelência, de um lado produz relações conflituosas e, de outro, procura construir soluções para a resolução de seus conflitos. O Estado deixou de tutelar a sociedade para se transformar em instrumento dela. Os direitos e interesses privados devem ser respeitados, afastando o paradigma de que o interesse público é sinônimo de interesse do Estado, com pressuposição da sobreposição do público em relação ao privado. O direito deixou de ter como fonte única o Estado. Este forma parcerias, concede, permite e autoriza a execução de serviços públicos em favor de empresas privadas, utiliza

tentamos fazer com estas reflexões, que podem não agradar a todos, mas que são necessárias e úteis como um contraponto que estimula a melhoria e obriga ao crescimento.

Em nossas reflexões levamos em consideração, variadas vezes, as preciosas lições de Pierre Bourdieu em sua obra *O Poder Simbólico*. Outras duas fontes valiosas como suporte teórico são as obras de Luís Roberto Barroso e de Roberto A. R. de Aguiar. O primeiro deles, em sua obra *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição Brasileira*, lança preciosas bases para um trabalho de reflexão crítica a respeito da produção normativa em qualquer âmbito. Já o segundo autor, em seu clássico *Direito, Poder e Opressão*, gera uma reflexão a respeito do panorama sócio-político que cerca a produção do direito e condiciona suas finalidades práticas.

O georreferenciamento foi tema de encontros promovidos pelo Instituto do Registro Imobiliário do Brasil – IRIB, depois de virem à luz os principais atos normativos que tornaram o sistema obrigatório. O GeoAraraquara ocorreu no interior de São Paulo nos dias 9 a 11 de julho de 2004 e seus trabalhos acham-se publicados no Boletim do IRIB em Revista nº 317 – julho e agosto de 2004. Já o GeoPOA, tecnicamente chamado de seminário *Georreferenciamento, cadastro e registro de imóveis*, foi realizado nos dias 4 e 5 de novembro, em Porto Alegre, tendo seus trabalhos publicados no Boletim do IRIB em Revista nº 319 – novembro e dezembro de 2004. O GeoLondrina teve lugar nos dias 5 a 7 de maio de 2005 e seus trabalhos foram publicados no Boletim do IRIB em Revista nº 321 – abril/junho/2005. Os trabalhos produzidos e apresentados nestes encontros também servirão como parâmetros em nossas confrontações.

instituições como os registros públicos e os serviços notariais para prevenir conflitos e estabilizar expectativas.” (RICHTER, 2005, p. 134)

2. distinções entre cadastro e registro – integração

Embora o senso comum considere como sinônimos, cadastro e registro distinguem-se por variadas razões.

São repetidas as lições (PAIVA e BURTET: 2004; NALINI: 1996⁴; JACOMINO: 2004) que nos levam a compreender o cadastro como um inventário da riqueza fundiária de um país, com finalidades predominantemente econômico-fiscais.⁵ O cadastro é de interesse e tem como destino o Estado, fornecendo-lhe informações, sobretudo, de natureza e aplicação tributária. O cadastro preocupa-se com o fato da existência em si mesma da porção territorial, sem se ater aos direitos ali incidentes. Por isso mesmo, o cadastro tem uma vocação universal, de amplo alcance. Não lhe interessa produzir qualificação. A tarefa da qualificação é própria do registro, uma vez que sua finalidade é distinta, ou seja, tutelar a propriedade, dando também publicidade quanto à sua titularidade. O registro é de direitos, no intuito de conferir autenticidade, segurança, publicidade e eficácia real à aquisição do imóvel. Com isso, o registro tem como cliente principal o particular, pois serve e é mantido pelo interesse privado.

⁴ “O cadastro não é novidade para outros povos. Conceitua-o Flora como "o inventário geral da riqueza territorial obtido mediante a determinação descritiva e gráfica e a estimação de todos os imóveis do Estado, segundo sua divisão e as diferenças de cultivo para fins financeiros e jurídicos."(9) Definição criticada por Roca Sastre, por colocar "na mesma linha a finalidade financeira com a jurídica, sendo só aquela a fundamental".(10) E oferece um outro conceito para o cadastro: "E um registro, censo, padrão, catálogo ou inventário da riqueza territorial de um país, no qual se determinam os imóveis, rústicos ou urbanos, mediante sua descrição ou expressão gráfica, assim como sua avaliação ou estimação econômica, com finalidade primordial à esfera fiscal ou tributária, e com finalidades auxiliares de ordem econômica, administrativa, social e civil.(11)”

⁵ “O cadastro é um inventário público de dados metodicamente organizados concernentes a parcelas territoriais dentro de certo país ou distrito, baseado no levantamento de seus limites.” Entrevista “Cadastro e registro público: uma conversa com o presidente Sérgio Jacomino” BIRIB Novembro e Dezembro de 2004 – nº 319

Por outro aspecto, decorrente das diferentes finalidades e destino de um e outro, ⁶ ter-se-á que o cadastro é constituído por declaração unilateral do cliente ou por ofício da autoridade administrativa. Não há maiores preocupações ou formalidades. O registro, por sua vez, depende de provocação, estando sujeito ao princípio de instância. Exige manifestação volitiva do interessado sempre revestida por um título, que, via de regra, deve obedecer a formas estipuladas em lei, como é o caso do art. 108 do Código Civil.

Tendo cadastro e registro seguido caminhos diferentes ao longo da história, a Lei nº 10.267/01 torna-se um marco ao determinar o intercâmbio entre os dois. É um marco de reconhecimento de maturidade institucional, de recíproca valorização. Pois não é razoável que cadastro e registro coexistam, tentando ignorar ou desprezar um ao outro. A integração entre estas duas fontes de dados, mediante a troca de informações, é passo fundamental para a geração da consistência e, enfim, de uma segurança jurídica mais confiável do que a que temos experimentado até agora. Neste sentido, a referida norma promove um acerto, sem dúvida. Propõe-se até mesmo a estruturação de um cadastro multifinalitário para o Brasil, com aplicações distintas e simultâneas (CARNEIRO, 2006).

⁶ Segundo o professor Jürgen Philips, da Universidade Federal de Santa Catarina, “cadastro e registro respondem a consultas distintas. O registro responde às perguntas ‘quem é o proprietário?’ e ‘como o imóvel foi adquirido?’, ao passo que o cadastro responde às questões ‘onde o imóvel está localizado?’ e ‘quanto mede?’”. Citado em Entrevista “Cadastro e registro público: uma conversa com o presidente Sérgio Jacomino” BIRIB Novembro e Dezembro de 2004 – nº 319

2 identificação precisa – amarração geodésica

O direito consagra a ordem estabelecida ao consagrar uma visão desta ordem que é uma visão do Estado, garantida pelo Estado.

(Pierre BORDIEU. O Poder Simbólico. p. 237)

O direito registral imobiliário assenta-se sobre princípios próprios, que lhe conferem um estatuto distinto. Esta passagem por princípios tem sua importância teórica, visto que, segundo Bandeira de Mello (2002, p. 807),

“Princípio (...) é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhe o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. (...)”.

Apenas para nos situarmos na matéria, lembramos que os princípios do direito registral imobiliário mais destacados são os princípios da legalidade, da publicidade, da prioridade, da continuidade ou do trato sucessivo, da especialidade (objetiva e subjetiva), da presunção da verdade e da instância (VIANA, 2002, pp. 14-24; DINIZ, 2004, pp. 41-43). Aqui não nos importam os demais princípios, de forma que vamos nos ater ao princípio da especialidade objetiva.

Segundo Maria Helena Diniz (2004, p. 31), o princípio da especialidade “consiste no fato de assentar uma perfeita e minuciosa identificação do imóvel registrando, com o escopo de impedir que sua transmissão seja feita

irregularmente (Lei nº 6.015/73, art. 225 e parágrafos; Lei nº 7.433/85; e Dec. nº 93.240/86).”⁷

A precariedade das descrições dos imóveis nas matrículas é fato constatado por registradores e usuários. Os exemplos são variados, sendo alguns até risíveis (JACOMINO, 2005, pp. 17-23). E aqui está uma das razões que levaram ao georreferenciamento: a necessidade de melhorar e padronizar os parâmetros de descrição dos imóveis.

Assim, o chamado georreferenciamento consiste na obrigatoriedade da descrição do imóvel rural, em seus limites, características e confrontações, através de memorial descritivo firmado por profissional habilitado, com a devida ART, "contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA" (art. 176, § 4º, da Lei nº 6.015/75, com redação dada pela Lei 10.267/01).⁸

As normas referentes ao georreferenciamento também criaram o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). Este cadastro será uma base de informações, produzidas pelo proprietário do imóvel e seus parceiros, bem como pelo governo, de modo que, a partir do georreferenciamento, reunirá

⁷ Quanto ao princípio da especialidade, Maria Helena Diniz ainda arremata: ““É postulado basilar do sistema registral pátrio o princípio da especialidade, segundo o qual não se deve estar devidamente individualizados, nos títulos translativos de direitos, os objetos com os quais se está negociando. A mera menção no título a duas unidades autônomas sem qualquer fração ideal. Não supre a exigência legal de individualização dos referidos imóveis, impedindo assim a pretendida averbação da escritura viciada. Inteligência dos artigos 156, 176, § 1º, I e II, 3 e 195 da Lei nº 6.015/73” (TJMG AC 000.221.650-5/00, 1º Câmara Cív., rel. Des. Paris Peixoto Pena, j. 13-11-2001). Proteger-se-á, assim, o registro imobiliário da possibilidade de erros que venham confundir propriedades, prejudicando registros subseqüentes, pois se não houver coincidência com os dados relativos à caracterização do bem de raiz, contidos num registro anterior, não se poderá fazer novo assentamento (RT, 575: 127; CGJ-SP, Proc. nº 945/94).”

⁸ Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais – FAEMG. Cartilha sobre Georreferenciamento, disponível em www.faemg.org.br, acesso em 10/09/2006.

informações relativas ao imóvel. Esta base de dados será mantida conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, e poderá ser utilizada de forma compartilhada por diversas instituições públicas federais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro, conforme se vê no § 3º do art. 7º do Decreto nº 4.449/02.

3 dimensionamento da tarefa

Nessas considerações partimos de dados oficiais. Embora a informação esteja defasada, ainda pode ter alguma utilidade. Segundo o INCRA,

“de um contingente estimado entre 4,5 a 5 milhões de imóveis rurais de particulares foram recadastrados 3.114.897 até 31 de março de 1993, abrangendo 331.360.094,0 ha (...), números que paulatinamente vêm sendo recompostos via manutenção cadastral alcançando, atualmente, 3.417.106 imóveis conforme registros da última emissão dos Certificados de Cadastro de Imóveis Rurais - CCIR.”⁹

Ora, tal quantidade de imóveis rurais de particulares é bem expressiva. Indica que a tarefa do georreferenciamento não é coisa desprezível ou sem importância, como poderia eventualmente parecer. Além disso, se levarmos em conta que, por trás de cada imóvel rural, está uma família de pelo menos quatro componentes, teremos uma dimensão de quantas pessoas são atingidas e oneradas diretamente pela experiência do georreferenciamento.

Esses dados deveriam fazer com que o tema fosse melhor trabalhado nas instâncias do poder. Deveriam gerar uma sincera preocupação e um acirrado comprometimento com os resultados, levando em conta as dificuldades e os ônus já incidentes sobre um imóvel rural. Esses números deveriam fazer com que as instâncias de poder buscassem as alternativas mais econômicas possíveis para a realização das melhorias projetadas para o futuro.

⁹ (Incra)

“A informação que temos dos quatro milhões de imóveis é declaratória, de acordo com a lei do sistema nacional de cadastro rural, e as estatística dos Incra são de que cerca de 40% a 45% dos imóveis rurais do Brasil não estão cadastrados.”

KOWARICK, Marcos Alexandre; e GOMES, Edaldo. A posição do INCRA em face da Carta de Araraquara Boletim do IRIB em Revista, n 321, págs. 80-83. (palestra proferida no GeoLondrina)

Todavia, tais dimensões e preocupações parecem ter sido negligenciadas pelas diversas instâncias de poder envolvidas na normatização do georreferenciamento. Não houve planejamento normativo nem preparo material ou humano para dar conta da tarefa.

Veja-se a questão da definição do sistema geodésico a ser adotado. Optou-se, inicialmente, pelo Sistema Geodésico Brasileiro – SGB. Depois, conforme notícia publicada no Boletim Eletrônico do IRIB,

“entre os dias 30 de novembro e 3 de dezembro de 2004 houve o II Seminário sobre a Mudança do Referencial Geocêntrico no Brasil com a introdução do SIRGAS, a nova referência geodésica oficial. Esta mudança é importante para os registradores porque o novo referencial interfere nas coordenadas da matrícula modificada dos imóveis rurais, georreferenciadas segundo a lei 10.267/2001”.¹⁰

Mesmo que não tenhamos conhecimentos técnicos específicos para compreender as siglas e seus significados, podemos desconfiar que esta mudança tem impactos sobre todos os envolvidos, desde o IBGE até os proprietários dos imóveis a serem georreferenciados ou que já foram georreferenciados, alguns, inclusive, que já tinham demandando exaustivo trabalho de campo por longo períodos de tempo. E por menor que seja o nosso conhecimento sobre estes sistemas SGB e SIRGAS, podemos imaginar que nenhum deles surgiu repentinamente, mas que vêm sendo desenvolvidos ao longo de algumas décadas. Logo, a mudança do referencial é uma evidência incontestável de que a primeira decisão, optando pelo SGB, foi um improviso, uma precipitação, por não ter sido precedida de uma avaliação das alternativas, com minuciosa análise dos aspectos positivos e negativos de cada sistema.

¹⁰ PHILIPS, Jürgen. “SIRGAS, o Novo Sistema Geodésico Brasileiro.” Irib participa decisivamente do debate científico, Sala temática - Imóvel rural - Lei 10.267/2001 e Decreto 4.449/2002, disponível em <http://www.irib.org.br/salas/boletimel1534.asp>, acesso em 10/09/2006.

Em decorrência desta mudança, o IBGE precisa fazer ajustes e adaptações, visando o aproveitamento de trabalhos já realizados e o diálogo ou transformação das informações levantadas em sistema diverso.¹¹

A par disto, já havia um intenso trabalho do IBGE para a execução de visita e manutenção dos marcos do Sistema Geodésico Brasileiro – SGB em todo o território nacional.¹² Além, é claro, de toda uma atividade para suprir a falta de marcos geodésicos com a precisão exigida. Mesmo assim, passados cerca de quatro anos, avalia-se que

“o IBGE tem homologado pontos estabelecidos por instituições públicas e empresas privadas. Soma-se a esse esforço a notável expansão das redes estaduais, estando as regiões Sul e Sudeste totalmente atendidas, e as regiões

¹¹ “O SAD69 é um sistema geodésico regional de concepção clássica que tinha como objetivo a unificação do referencial para os trabalhos geodésicos e cartográficos na América do Sul. A sua adoção no Brasil se deu no final da década de 70. A materialização do SAD69 foi realizada por técnicas e metodologias de posicionamento terrestre, destacando-se a triangulação e poligonização. Atualmente, as estruturas geodésicas e a grande maioria do apoio cartográfico são estabelecidas por levantamentos realizados com o GPS, por serem mais precisas e mais eficientes do que aquelas utilizadas na antiga materialização do SAD69. Conseqüentemente, surge uma dificuldade na compatibilização da documentação existente e dos levantamentos realizados com o GPS. Buscando uma solução para este problema, o IBGE vem desenvolvendo estudos sobre o ajustamento e conexão da Rede Planimétrica do Sistema Geodésico Brasileiro - SGB ao SIRGAS. Um exemplo prático de integração ao SIRGAS é proporcionado através de posicionamento GPS a partir das estações da RBMC. Ao mesmo tempo estão sendo explorados procedimentos de transformação entre sistemas, visando, desta forma, uma melhor compatibilização entre o SAD69 e SIRGAS. No Brasil, as diferenças encontradas entre SAD69 e SIRGAS, devido à mudança da forma do elipsóide e de sua posição espacial, são em média da ordem de 65 metros. Sonia Maria Alves Costa. “Evolução do Sistema Geodésico Brasileiro - Razões e Impactos com a Mudança do Referencial” (palestra no I Seminário sobre Referencial Geocêntrico no Brasil, promovido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística)

¹² No relatório “Manutenção Física dos Marcos do Sistema Geodésico Brasileiro,” “são mostrados os esforços do IBGE para a execução de visita e manutenção dos marcos do Sistema Geodésico Brasileiro – SGB em todo o território Nacional em atendimento a recomendação aprovada durante o XIX Congresso Brasileiro de Cartografia, para que fossem implementados mecanismos de efetivação do trabalho. (...) Também são apresentados os trabalhos desenvolvidos no Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro, entre outros e algumas estatísticas em torno do estado de conservação dos marcos do SGB.” Comissão Técnica: Agrimensura, Geodésia, Astronomia e Topografia (Antonio Carlos Rodrigues, Valéria Mendonça Guimarães, Roberto Teixeira Luz e Moisés Porto da Silva) Manutenção Física dos Marcos do Sistema Geodésico Brasileiro.

Norte, Centro Oeste e Nordeste parcialmente implantadas e em fase de expansão, nos estados que ainda não foram contemplados.”¹³

É mais uma demonstração dramática de que não houve o preparo prévio para as tarefas, por falta de diálogo, inclusive entre instituições de caráter governamental. Igualmente, os investimentos materiais prévios foram mínimos, assim como os trabalhos concomitantes e posteriores têm se dado em ritmo lento. Esta morosidade é um dos aspectos que compromete e dificulta a implantação do projeto.

¹³ Andrea Flávia Tenório Carneiro Georreferenciamento de imóveis: intercâmbio entre cadastro e registro de imóveis no Brasil Boletim do IRIB Janeiro a Fevereiro de 2006 – nº 324

4 falta de planejamento legislativo e sincronização das ações

Em nosso país, é notória a falta de preparo e de qualificação dos legisladores. Muitos deles são alçados a tal condição como meros defensores de interesses mesquinhos, de grupos específicos, representando verdadeiramente reduzido número de pessoas.

Esta falta de preparo e de qualificação dos legisladores gera uma proliferação de leis, com textos extensos, analíticos e casuísticos, algumas vezes também contraditórios. Vivemos no meio daquilo que o Prof. Luís R. BARROSO chama de “compulsão normativa” e de “insinceridade legislativa.”¹⁴

Nesse emaranhado, a doutrina e a jurisprudência têm grande trabalho. Ordenar e harmonizar disposições, classificar e formar interpretações possíveis das várias abordagens de um mesmo tema são tarefas hercúleas que se abrem para algumas divergências, que vão formando as correntes doutrinárias e jurisprudenciais. É impressionante que até mesmo num único tribunal, diferentes turmas trabalham e decidem em razão de entendimentos diversos. Isto faz com que os patronos das causas promovam torcida para que elas sejam apreciadas e decididas por uma ou outra corrente, a fim de alcançar seu

¹⁴ BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição Brasileira. – 3. ed. - Rio de Janeiro: Renovar, p. 45

desidério.

Mas o direito existe e deve realizar-se. E ele realiza-se também no Registro de Imóveis e através dele.

”O papel principal do direito é evitar frustrações decorrentes de expectativas comportamentais e do Registro de Imóveis, em particular, evitar frustrações relacionadas aos direitos e fatos publicizados. A retificação é um instrumento para o aperfeiçoamento do sistema registral, com a finalidade de suprir omissões, corrigir imprecisões e restabelecer a verdade, logo, estabilizar expectativas em relação à segurança estática e dinâmica.”¹⁵

O que, todavia, assusta são essas demonstrações de crença de que o direito só pode existir e ser de cima para baixo. É estranho que num país que queira cultivar os princípios enunciados na Constituição da República ainda se cultive idéias e ideais que atentam contra a cidadania. Pois como pondera BORDIEU

A “revolução por cima”, projecto de aparelho que supõe e produz o aparelho, tem o efeito de interromper esta dialéctica, a qual é a própria história, primeiro no campo político – esse campo de lutas a respeito de um campo de lutas e da representação legítima dessas lutas -, depois no próprio seio do empreendimento político, partido, sindicato, associação, que só pode funcionar como um só homem se sacrificar os interesses de uma parte, quando não da totalidade, dos seus mandantes.¹⁶

Esta forma de concepção de soluções não é a mais rica nem é a que gera maior engajamento. Esta solução impositiva, que começa com a lei em lugar do diálogo, é a solução de gabinete, imaginada por operadores do poder – não são necessariamente operadores do direito, em razão do amadorismo que demonstram - que sequer conhecem as diferentes realidades em que o ato normativo deva intervir e produzir transformações.

¹⁵ RICHTER, Luiz Egon. Do Procedimento de Retificação Administrativa no Registro de Imóveis: um desafio a ser enfrentado Revista de Direito Imobiliário N.º 59

¹⁶ BORDIEU, Pierre. O Poder Simbólico (trad. Fernando Tomaz). Lisboa/Rio de Janeiro: Difel/Editora Bertrand Brasil, 1989. p. 202.

É necessário gerar a consciência de que a adesão a um projeto assim concebido enfrenta a probabilidade de frustração. Pois é a adesão, às vezes, inconsciente e desprovida de exercício crítico, decorrente de um efeito que o poder simbólico opera. ¹⁷

5 emendas e mudanças

“Ora, parece-me que sob esta aparente veneração do discurso, sob essa aparente logofilia, esconde-se uma espécie de temor. Tudo se passa como se interdições, supressões, fronteiras e limites tivessem sido dispostos de modo a dominar, ao menos em parte, a grande proliferação do discurso. Uma profunda logofobia, uma espécie de temor surdo desses acontecimentos, dessa massa de coisas ditas, do surgir de todos esses enunciados, de tudo o que possa haver aí de violento, de descontínuo, de combativo, de desordem, também, e de perigoso, desse grande zumbido incessante e desordenado do discurso.”

(Michel Foucault, A Ordem do Discurso, p. 50)

Num rápido levantamento do quadro normativo que envolve o georreferenciamento, verifica-se que há uma proliferação de normas. São leis, decretos, portarias, resoluções e instruções normativas emendando-se uns aos outros, numa sobreposição capaz de causar perplexidade.

A inflação normativa é um fenômeno cultural, típico de culturas com ranços de autoritarismo, como ainda é a cultura brasileira. É um fenômeno sintomático do pensamento que supõe e atribui grande eficácia aos atos normativos. Imagina-

¹⁷ “O poder simbólico é um poder que aquele que lhe está sujeito dá àquele que o exerce, um crédito com que ele o credita, uma *fides*, uma *auctoritas*, que ele lhe confia pondo nele a sua confiança. É um poder que existe porque aquele que lhe está sujeito crê que ele existe.” BORDIEU, Pierre. O Poder Simbólico (trad. Fernando Tomaz). Lisboa/Rio de Janeiro: Difel/Editora Bertrand Brasil, 1989. p. 188.

se que as coisas possam ser mais facilmente estabelecidas, corrigidas e/ou implantadas por força de disposições normativas.¹⁸ É, também, uma espécie de disfarce para o temor que existe em relação a outras formas de composição e solução dos problemas, como supõe FOUCAULT.

Segundo BARROSO, esse apelo para a normatização, como ponto de partida, revela um sintoma da crença de que a solução para os problemas ou para os conflitos pode ser imposta por lei ou decreto, num começo às avessas, de cima para baixo

“O difícil equilíbrio entre o fatalismo e o idealismo jurídicos tem-se rompido no Brasil, em favor da crença desenganada de que no receituário legislativo existem remédios para todos os males. Aí começa a inflação jurídica, da Constituição às portarias, criando uma dualidade irremovível entre o Direito e a realidade.”¹⁹

O fenômeno da crença, por sua vez, deve ser distinguido da confiança.²⁰ Pois a situação de crença decorre também da falta de habilidade em levantar alternativas e construir, mediante negociações com os interessados, opções que sejam diversas do mero uso do poder normativo. Ocorre, então, aquele temor surdo, pois um exercício democrático e dialético, estabelecido em outras bases, de baixo para cima e vice-versa, poderia gerar uma aparente demonstração de desgaste do poder. Em vista disso, por razões de

¹⁸ “Estamos num processo de construção. Ainda não temos uma estrada aplainada e acabada, mas uma construção, que, graças ao povo brasileiro, começou com uma lei.” KOWARICK, Marcos Alexandre; e GOMES, Edaldo. A posição do INCRA em face da Carta de Araraquara Boletim do IRIB em Revista, n 321, págs. 80-83. (palestra proferida no GeoLondrina)

¹⁹ BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição Brasileira. – 3. ed. - Rio de Janeiro: Renovar, p. 47

²⁰ GIDDENS, Anthony. As Conseqüências da Modernidade. Trad. Raul Fiker. São Paulo: Editora da UNESP, 1991, p. 39

“... um indivíduo que não considera alternativas está numa **situação de crença**, enquanto alguém que reconhece essas alternativas e tenta calcular os riscos assim reconhecidos, engaja-se em confiança. Numa situação de crença, uma pessoa reage ao desapontamento culpando outros; em circunstâncias de confiança ela ou ele deve assumir parcialmente a responsabilidade e pode se arrepender de ter depositado confiança em alguém ou algo. A distinção entre confiança e crença depende da possibilidade de frustração ser influenciada pelo próprio comportamento prévio da pessoa e portanto de uma discriminação correlata entre risco e perigo.” (grifamos)

comodidade e economia do poder, opta-se pela chamada “revolução por cima”, expressão a que já nos referimos.²¹

Observemos, inicialmente, o fenômeno do ponto de vista das leis, relacionadas diretamente com o tema. Temos como ponto de partida a Lei nº 6.015, de 31/12/1973, a Lei dos Registros Públicos. Ela deu a configuração atual ao sistema de registro imobiliário, estabelecendo a matrícula como matriz dos atos que merecem registros ou averbações. É importante marco no registro imobiliário brasileiro.

Em seguida, temos a recente Lei nº 10.267, de 28/08/2001, que, entre outras coisas, instituiu o georreferenciamento, emendando o art. 176 da Lei dos Registros Públicos, justamente no que diz respeito à expressão do princípio da especialidade objetiva, ou seja, à necessidade de precisa e completa identificação do bem objeto da matrícula.

E, por último, temos a Lei nº 10.931, de 02/08/2004, que, após quase quatro anos, emenda a Lei nº 10.267, e por tabela a Lei nº 6.015, inovando nas regras para a retificação de área, ao admitir o procedimento administrativo, a cargo do registro de imóveis.

Em matéria de Decretos, vamos nos referir a dois. O primeiro é o Decreto nº 4.449, de 30/10/2002, que veio regulamentar a Lei 10.267/01. Como não houve o necessário cuidado e planejamento, com o levantamento de todas as implicâncias, bem como não houve uma projeção do tempo que seria necessário para implantar as ações, o referido Decreto teve de ser emendado. Foram incontáveis os reclames,²² do Instituto do Registro Imobiliário do Brasil

²¹ Vide a nota nº 19, acima.

²² Veja-se, como exemplo, a Proposição INC-5058/2005, de 27/04/2005, da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, cuja ementa transcrevemos: “Sugere ao Ministro da Fazenda seja editado um novo Decreto para revisar e prorrogar os prazos para o cumprimento da Lei nº 10.267 de 2001 (Lei do Georreferenciamento), adotar mecanismos de incentivo à identificação georreferenciada de imóveis rurais, e corrigir dispositivos do atual Decreto nº 4.449 de 2002 que estão em desacordo com a Lei nº 10.267 de 2001, objetivando evitar prejuízos à sociedade brasileira, em função da paralização do mercado imobiliário pelas dificuldades de transferências de titularidade (compra e venda), desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais em todo o País.” Disponível em www.camara.gov.br, acesso em 11/10/2006.

– IRIB, bem como da Confederação Nacional da Agricultura – CNA, entre outras instituições. Veio, então, de última hora, o Decreto nº 5.570, de 31/10/2005, dando nova redação a dispositivos do Decreto nº 4.449, e alargando, sobretudo, os prazos inexecutáveis que antes haviam sido fixados.

No singelo fato de impor inicialmente um cronograma inexecutável, para depois afrouxá-lo já existe uma significativa parcela de opressão sobre os profissionais envolvidos no processo e, mais ainda, sobre quem deve pagar a conta dos trabalhos, isto é, os proprietários das terras. Mas isso faz parte do mecanismo de poder, pois, segundo BARROSO,

“... a grande sabedoria de um ordenamento jurídico é conceder no periférico e manter no essencial, pois se o poder ceder no essencial ele não será mais poder e as regras dele emanadas não serão mais direito, pois o recuo no fundamental significa a mudança do ordenamento oriunda da perda do poder político e de sua substituição por outro grupo, justamente o que forçou a queda de um pressuposto substancial do sistema legal.”²³

Com base nestes pontos teóricos, pode-se também entender a proliferação de Portarias e Instruções Normativas do INCRA. São quatro as principais Portarias, aqui listadas em ordem inversamente cronológica:

- Portaria nº 1.102, de 17/11/2003, que criou o Comitê Nacional de Certificação e Credenciamento;
- Portaria nº 1.101, de 17/11/2003, que homologou a norma Técnica para georreferenciamento de imóveis rurais e que muitos passaram a considerar como o marco inicial para a contagem dos prazos a que se referia o Decreto nº 4.449, de 30/10/02;
- Portaria nº 954, de 18/11/2002, que fixou o indicador de precisão posicional, estabelecendo a margem de erro tolerável; e, a

Ver também a insistente sustentação da inexecutabilidade dos prazos, apontada por Oliveira Júnior, Gervásio Alves de. Aspectos legais do Georreferenciamento Boletim do IRIB em Revista, n 321, págs. 76-77. (palestra proferida no GeoLondrina)

²³ AGUIAR, Roberto A. R. de. Direito, Poder e Opressão. – 3. ed. – São Paulo: Alfa-Ômega, 1990. p. 35

- Portaria nº 9, de 10/12/2002, que aprovou o Manual de Fiscalização Cadastral.

Por sua vez, as principais Instruções Normativas também são em número de quatro, quais sejam:

- Instrução Normativa nº 8, de 13/11/2002, estabeleceu os procedimentos para atualização cadastral e apresentou os novos formulários para o Sistema Nacional de Cadastro Rural;
- Instrução Normativa nº 9, de 13/11/2002, que fixou as diretrizes básicas da fiscalização cadastral;
- Instrução Normativa nº 12, de 13/11/2002, que estabeleceu o roteiro para troca de informações Incra/Cartórios de Registro; e a
- Instrução Normativa nº 13, de 17/11/2003, que fixou o fluxo interno no Incra para a certificação e a atualização cadastral.

Ainda há que se considerar outra categoria normativa, que são as Resoluções. As mais importantes são:

- Resolução nº 34, de 23/10/2002, que autorizou o Presidente do INCRA a baixar Portaria visando estabelecer o indicador de precisão posicional a ser atingido na determinação de cada par de coordenadas, relativas a cada vértice definidor do limite do imóvel, em conformidade com o estabelecido nas Normas Técnicas para Levantamentos Topográficos;
- Resolução nº 35, de 23/10/2002, que autorizou a Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário - SD a adotar as devidas providências visando a edição dos atos necessários à instituição e aprovação do Manual de Cadastro Rural;
- Resolução nº 36, de 23/10/2002, que autorizou a Superintendência Nacional de Desenvolvimento Agrário a baixar os atos necessários à instituição do Manual de Orientações para Preenchimento da Declaração para Cadastro de Imóveis Rurais; e a
- Resolução nº 38, de 23/10/2002, que aprovou o roteiro para intercâmbio de informações entre o INCRA e os Serviços de Registro de Imóveis.

Obviamente que todo este panorama normativo inflacionado, ora redundante, ora conturbado, revela uma disfunção no uso da norma. Na realidade é mais que mera disfunção no uso da norma. Faltou mesmo seriedade no uso do poder, que se manifestou na forma amadora de tratar o tema do georreferenciamento. Esse amadorismo revela-se, sobretudo, na falta de planejamento e na incapacidade de gerar eventuais simulações, testando a validade e os efeitos do empreendimento normativo, a fim de evitar os desajustes operacionais que se podem verificar nesta matéria.

É preciso, antes de expedir um ato normativo, fazer um diagnóstico crítico da situação que se pretende alterar. É necessário empreender pesquisas e coletar dados, cruzando-os para examinar a consistência das informações recebidas. Então, numa segunda fase do projeto normativo é o momento de estabelecer metas, demarcando objetivos que se pretende alcançar e definindo o quê e em quê medida se pretende mudar e em que qual prazo tais mudanças são plausíveis. E todo este processo deve, preferencialmente, contar com a participação das instituições e dos profissionais envolvidos. Com base nestas cautelas, o ato normativo amadurece, previne eventuais dificuldades dele decorrentes e já oferece alternativas viáveis. Um ato normativo decorrente de um processo participativo, bem planejado, dificilmente exigirá emendas ou retificações em curto prazo. Um ato normativo assim concebido vem à luz não só amadurecido, mas dotado de força moral, visto que atende as necessidades de todos os que foram envolvidos em sua produção.

Pois, segundo BARROSO, “sob perspectiva jurídica, a constante variação, gerando a incerteza, distancia-se de um dos eixos principais em torno do qual deve gravitar um Estado de direito: a *segurança*, a estabilidade das relações jurídicas, políticas e sociais.”²⁴

Lamentavelmente, como já expusemos, tal amadurecimento definitivamente não aconteceu com as normas produzidas para o georreferenciamento. Ao

²⁴ BARROSO, Luís Roberto. O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição Brasileira. – 3. ed. - Rio de Janeiro: Renovar, p. 45

contrário, tudo que se verifica são indícios veementes de uma precipitação, de atitudes afoitas, que não levam em conta os custos e as conseqüências decorrentes de uma balbúrdia normativa. Os operadores do poder não levaram a sério o efeito atributivo da normatização, como explica Geraldo ATALIBA

“A este caráter da norma jurídica, que lhe permite atribuir qualidades e efeitos às coisas e comportamentos, que lhe dá a virtude de imputar efeitos próprios seus (jurídicos) às coisas que recaem sob seu poder, dá-se o nome de atributividade.”²⁵

O panorama normativo apresentado, portanto, é sintoma da situação de crença, a que se refere GIDDENS. É um quadro que se estabelece de forma impositiva, sem deixar alternativas, como se o receituário normativo fosse capaz de resolver todos os problemas, e, pior, de uma hora para outra.

²⁵ ATALIBA, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária. – 5. ed. – São Paulo: Malheiros, 1994, p. 27.

6 Incra

“Desde o primeiro instante, os representantes do povo, que haveriam de defender o povo, no Brasil, dos abusos dos governos, achavam-se, com efeito, obrigados aos mesmos governos, como detentores, não raro com familiares seus, de empregos públicos remunerados.”

(Sérgio Buarque de Holanda A democracia improvisada citado por, Maria Odila Leite da Silva DIAS (org.), p. 197)

Segundo consta no site oficial do INCRA na internet

“O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) é uma autarquia federal criada pelo Decreto n. 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. Está implantado em todo o território nacional por meio de 30 Superintendências Regionais.

Nos últimos anos, o Incra incorporou entre suas prioridades a implantação de um modelo de assentamento com a concepção de

desenvolvimento territorial. O objetivo é implantar modelos compatíveis com as potencialidades e biomas de cada região do País e fomentar a integração espacial dos projetos. Outra tarefa importante no trabalho da autarquia é o equacionamento do passivo ambiental existente, a recuperação da infra-estrutura e o desenvolvimento sustentável dos mais de cinco mil assentamentos existentes no País.”²⁶

É louvável a trajetória histórica dessa autarquia federal. Inegável seu papel e importância em grandes projetos, como foi o caso da ocupação do então território de Rondônia, cujo auge se deu na década de 1970.

Infelizmente, porém, é forçoso reconhecer que o INCRA agoniza de uns tempos pra cá. Incontáveis dificuldades, geralmente decorrentes de desmandos políticos, geraram o desgaste da autarquia. Ela vem definhando em papel e importância, tornando-se um braço, simultaneamente atrofiado e pesado, da estrutura de poder. O INCRA está atrofiado na eficiência, apresentando ultimamente resultados pouco expressivos. Ao mesmo, a autarquia mostra-se pesada na burocracia, cuja finalidade é a própria manutenção e sobrevivência.

Na questão específica do georreferenciamento, o INCRA não recebeu a atenção devida para a sua preparação para a tarefa que lhe era atribuída por lei e por decreto. Definitivamente, a autarquia agonizante e defasada, não tinha, como ainda não tem, estrutura para dar conta do papel que lhe cabe no georreferenciamento.

Além disso, a situação do INCRA se agravou no governo do Presidente Lula, que demonstrou ao longo de sua trajetória política simpatia e solidariedade às causas dos chamados “sem-terras”. Eleito com promessas difíceis de serem cumpridas, o Presidente Lula acabou frustrando esses aliados, que, indignados com a demora nos projetos de assentamento e reforma agrária, têm invadido as Superintendências do INCRA e se acampado em seus pátios e corredores, impedindo definitivamente os trabalhos.

²⁶ Histórico do INCRA, disponibilizado em <http://www.incra.gov.br/>, acesso em 15/09/2006.

Outra demonstração evidente de despreparo desta autarquia ocorreu na Superintendência do IINCRA em Mato Grosso. Trata-se da Portaria nº 21, de 28 de março de 2005, em que o Superintendente Leonel Wohlfahrt, “considerando as informações prestadas pelo Coordenador do Comitê Regional de Certificação (OS/Nº 206/03) de que a grande maioria das terras públicas, sejam elas áreas arrecadadas, projetos de assentamento ou terras situadas na faixa de fronteira, não se encontram lançadas na base de dados do Incra, possibilitando a certificação sobre terras públicas” (...) resolveu, entre outras coisas, “suspender pelo prazo de 60 (sessenta) dias, ou até que sejam concluídos a inclusão na base de dados do INCRA de todos os imóveis de propriedade da União Federal, dos projetos de assentamento e das terras localizadas na faixa de fronteira, a Certificação prevista na Lei Nº 10.267/01, regulamentada pelo Decreto 4.449/02, e pela Instrução Normativa nº 13 de 17 novembro de 2003, de todos os imóveis rurais localizados neste Estado”

Ora, não fosse tão trágico, poderíamos dizer que é cômico. É a confirmação mais documentada do que vimos defendendo: em matéria de georreferenciamento há um imprevisto, decisões precipitadas e uma generalizada falta de planejamento e sincronização de ações. Depois de mais de três anos de promulgada a lei (de 28/08/01 até 28/03/05), a Superintendência do INCRA de um dos maiores estados da federação vem a público confessar que ainda não tinha feito a mais elementar tarefa no sentido de preservar o patrimônio público e certificar com segurança que os imóveis georreferenciados não se sobrepõem às áreas públicas ou reservas indígenas. E notemos que já haviam sido expedidas certificações, certificando não se sabe o quê nem em quê bases, que os imóveis não se sobreponham a não se sabe o quê. É a confissão de que se oferecia fragilidade em lugar de uma suposta segurança. Pois a mesma Portaria resolveu também “tornar sem efeito todas as certificações expedidas nos referidos municípios que ainda não foram devidamente registradas pelos Cartórios de Registro de Imóveis até a data da publicação da referida Portaria, bem como rever todas as certificações emitidas e que já foram levadas a registro para aferir a incidência sobre terras da União, para seu posterior cancelamento, se necessário.” E ainda mais curioso, ou até revoltante, é verificar o prazo inicialmente proposto para a realização da tarefa:

“60 (sessenta) dias, ou até que sejam concluídos a inclusão na base de dados do INCRA de todos os imóveis de propriedade da União Federal, dos projetos de assentamento e das terras localizadas na faixa de fronteira”.

Estes desajustes operacionais têm causado significativo atraso nos serviços de certificação.²⁷ Além disso, a certificação que o INCRA expede, como se vê, ainda é um documento sem segurança técnica ou jurídica. A certificação é expedida, por vezes, sem consulta e sem cruzamentos consistentes em base de dados confiáveis.

A situação de afunilamento existente no INCRA, geradora deste estrangulamento que retarda a análise dos levantamentos e identificação dos imóveis georreferenciados, com a correspondente certificação, é propícia para o surgimento e incremento da corrupção como efeito colateral. Pois sempre que se criam dificuldades, surgem os oportunistas especializados em vender facilidades. E este mal acomete o INCRA, notadamente a Superintendência de Mato Grosso. Pois ali, segundo notícia divulgada pela imprensa, o setor de cartografia foi fechado para uma auditoria, por parte de técnicos procedentes de Brasília, que começou no dia 29/08/2006. O prazo inicialmente previsto para conclusão da auditoria era de 10 dias, mas até o início de novembro os serviços do setor não tinham sido liberados. A interdição se deu devido a denúncias de irregularidades e venda de favores. São denúncias que o Superintendente Leonel Wohlfahrt, membro do Diretório do Partido dos Trabalhadores em Mato Grosso,²⁸ não revela, prefere nem apurar e ainda atribui à mera “pressão dos proprietários e posseiros.” E, lamentavelmente,

²⁷ Por conta destas e outras razões há um significativo atraso nos serviços de certificação Atraso na certificação Oliveira Júnior, Gervásio Alves de Aspectos legais do Georreferenciamento Boletim do IRIB em Revista, n 321, págs. 76-77. (palestra proferida no GeoLondrina)

²⁸ Leonel Wolfhart é um dos membros do Diretório Estadual do PT em Mato Grosso, “com direito a voz e voto”. Disponível em http://www.ptmt.com.br/diretorio_estadual.php, acesso em 25/10/2006.

mais uma vez os serviços de certificação e geoprocessamento ficam suspensos.²⁹

Estas e outras dificuldades operacionais é que levaram o próprio ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, a reconhecer a "ineficiência histórica" do INCRA.³⁰ Infelizmente, o governo reconhece a dificuldade, mas não toma providências para dotar a autarquia de melhores condições de atuação.

Todavia, é preciso não cometer injustiças com esta autarquia, mas inseri-la devidamente no quadro político-institucional em que atua. O INCRA é, nesta questão, tão somente uma vítima do abandono, do atropelo de boas intenções normativas e dos desmandos políticos que têm assolado órgãos e autarquias governamentais em quase todas as esferas. É preciso compreender, que o INCRA é o principal responsável pela efetiva aplicação da lei, como faz CARNEIRO.³¹ Assim, as dificuldades do INCRA são de todo o governo e de toda a sociedade, penalizando, como é de regra, os cidadãos que precisam do serviço. E todos, governo, instituições e cidadãos, são convidados a se posicionarem no sentido de tornar o INCRA uma autarquia mais técnica que política, ajudando-a a recuperar a credibilidade para o exercício de um papel institucional de fundamental importância para o Brasil.

²⁹ "Setor de cartografia do Incra é lacrado e auditado por 10 dias" – notícia produzida por www.gazetadigital.com.br, constante de clipping de 29 de agosto de 2006, disponibilizado em <http://www.mp.mt.gov.br/noticias.php?idcanal=ote=&idsubcanal=mjk=&view=mji0nq==>, acesso em 06/11/2006.

³⁰ Nas considerações finais da audiência da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, o ministro do Desenvolvimento Agrário, Miguel Rossetto, afirmou que a "ineficiência histórica" do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) motivou a edição da Portaria Conjunta 10, em dezembro, que revê a situação cadastral de imóveis rurais em 357 municípios da Amazônia. Agência Câmara de notícias Tempo Real - 20/4/2005 15h30.

³¹ "O Incra é, sem dúvida, o principal responsável pela efetiva aplicação da lei. O sucesso ou o fracasso da sua aplicação, portanto, depende em grande parte da eficiência e da estrutura do órgão na execução das atividades que estão sob sua responsabilidade." Andrea Flávia Tenório Carneiro Georreferenciamento de imóveis: intercâmbio entre cadastro e registro de imóveis no Brasil Boletim do IRIB Janeiro a Fevereiro de 2006 – nº 324

7 credenciamento e habilitação dos profissionais

Outro aspecto em que se notou um desarranjo foi quanto ao credenciamento e habilitação dos profissionais capazes de efetuar os levantamentos de georreferenciamento dos imóveis. Sabe-se, de antemão, que os Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia são verdadeiros caldeirões de profissionais com formação diversificada e atuação pulverizada. Se antes já havia uma espécie de Babel, com cada profissional efetuando medições e descrições sem critérios ou sem padrões, o georreferenciamento não poderia repetir os mesmos erros.

Os profissionais que já atuavam em levantamentos de imóveis rurais, faziam seus trabalhos de forma muito diferenciada e com responsabilidade técnica raramente demandada. Não havia qualquer critério ou norma técnica que pudesse indicar o mínimo de padronização nas descrições dos imóveis. E, ao que tudo indica, no meio desta confusão que tem sido o georreferenciamento, muitos profissionais estão perdidos. Enxergam uma oportunidade e um mercado de atuação, mas muitos estão desorientados quanto ao modo de conduzir os levantamentos. Há dificuldades de campo, nem sempre sanadas pela formação acadêmica da graduação, nem por cursos de especialização. Também não houve quem pensasse previamente em qualquer preparação técnica específica (inclusive com noções de implicações jurídicas dos levantamentos, também no que tange à responsabilidade civil) para os profissionais enfrentarem a tarefa.

O que hoje se nota, ainda, é um número insuficiente de profissionais credenciados. E talvez nem haja aumento significativo desse número, pois as exigências do georreferenciamento são pesadas. Além de todo o investimento em instrumental de medição, há uma burocracia confusa que assusta os profissionais mais práticos. Além dos levantamentos de campo, o georreferenciamento exige um histórico do imóvel, que depende de certidões dos cartórios das circunscrições a que o imóvel pertenceu. Algumas vezes, há até mais exigências, mesmo que veladas, como ocorre em Mato Grosso, a partir de quando a Corregedoria da Justiça recomendou “solicitar do INTERMAT - Instituto de Terras de Mato Grosso, *ad cautelam*, uma certidão de legitimidade de origem da área objeto de retificação, a fim de evitar que terceiros de má-fé procedam à matrícula e ao registro com base em títulos irregulares.”³²

O plenário do Confea precisou estabelecer os limites, delimitando os conteúdos de formação capazes de habilitar os profissionais a efetuarem a identificação georreferenciada dos imóveis rurais, nestes termos:

³² Provimento nº 19/2004-CGJ, de 05 de outubro de 2004, disponível em <http://www.tj.mt.gov.br/downloads/Corregedoria/Provimentos2001-04/Provimento%2019-04.doc>, acesso em 15/10/06

“Os profissionais habilitados para assumir a responsabilidade técnica dos serviços de determinação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais para efeito do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, são aqueles que tenham cursado os seguintes conteúdos formativos: a) Topografia aplicada ao georreferenciamento; b) Cartografia; c) Sistemas de referência; d) Projeções cartográficas; e) Ajustamentos; f) Métodos e medidas de posicionamento geodésico.”³³

No mesmo aspecto profissional, a outra ponta também merece atenção. Uns são os profissionais que realizam os levantamentos georreferenciados; outros são os que procedem a certificação, dentro do INCRA. Segundo CARNEIRO,

“os dados apresentados indicam problemas evidentes na certificação, o que nos remete, mais uma vez, à formação do profissional de cadastro. Os membros dos comitês de certificação devem ter, no mínimo, uma qualificação igual à dos profissionais que realizam o levantamento.”³⁴

De fato, os comitês de certificação das superintendências do INCRA têm sido um ponto de estrangulamento do serviço. Há uma fragilidade nestes comitês, quer pela deficiência numérica de seus integrantes, quer pela formação técnica deles, que não foram previamente preparados para as variadas situações que envolvem o georreferenciamento. Além disso, como já se viu, os comitês certificavam bom base em banco de dados totalmente defasados, produzindo, por vezes, certificações inseguras e inconsistentes.

Uma questão problemática ainda é a que diz respeito ao excesso de área. Pequenos desajustes de medida são naturalmente explicáveis. Todavia, mudanças significativas no total da área podem indicar a tentativa de regularização de áreas de posse. Não houve e não há, infelizmente, clara

³³ Decisão Plenária do Confea PL-0633/2003 B IRIB [Março e Abril de 2004 - n. 315](#)

³⁴ Andrea Flávia Tenório Carneiro Georreferenciamento de imóveis: intercâmbio entre cadastro e registro de imóveis no Brasil Boletim do IRIB Janeiro a Fevereiro de 2006 – n.º 324

orientação ou verificação consistente do INCRA, ainda quando dotado de todo o instrumental técnico, para aferir a legitimidade do excesso. E a certificação é expedida sem maiores cuidados neste aspecto. Mesmo que se diga que a certificação apenas verifica a existência ou não de sobreposição de áreas, seria mais fácil para os técnicos do INCRA do que para os registradores de imóveis (quase sempre sem maiores conhecimentos de agrimensura) detectar o excesso de área decorrente de posse.³⁵ O excesso de área decorrente de posse, ainda que certificado pelo INCRA e registrado pelo cartório, não alcança a legitimidade nem a necessária segurança jurídica por esta via administrativa e compromete o levantamento e identificação georreferenciada. Pois, segundo o art. 9º, § 2º do Decreto nº 4.449/02 “a certificação do memorial descritivo pelo INCRA não implicará reconhecimento do domínio ou a exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário.” Assim, aquele que tem a posse de área contígua a seu imóvel rural deve proceder à identificação georreferenciada do imóvel titulado, deixando para uma eventual ação de usucapião a identificação e georreferenciamento da área de posse. Aí, sim, a propriedade obterá uma blindagem jurídica, alcançada mediante o devido processo legal. Infelizmente, no entanto, os profissionais responsáveis pelo levantamento, em grande parte dos casos, não esclarecem esse ponto para seus clientes, assim como o INCRA opta por fazer vista grossa para a constatação do excesso ilegítimo de área. Resta aos cartórios, já no fim do

³⁵ Oliveira Júnior, Gervásio Alves de Aspectos legais do Georreferenciamento Boletim do IRIB em Revista, n 321, págs. 76-77. (palestra proferida no GeoLondrina)

processo, esclarecer esses fundamentos iniciais e assumir um confronto desgastante, uma vez que invalida parte ou todo o trabalho empreendido.

8 custo e gratuidade

“Em outras palavras, seria o mito um discurso cuja função é esvaziar o real e pacificar as consciências, fazendo com que os homens se conformem com a situação que lhes foi imposta socialmente, e que não só aceitem como venerem as formas de poder que engendram essa situação.” (Luis Alberto WARAT.

Introdução Geral ao Direito I – Interpretação da lei: temas para uma reformulação, p. 104)

A cultura brasileira é seduzida facilmente pelas gratuidades. As pessoas geralmente gostam e sentem-se em situação vantajosa quando podem desfrutar de benefícios tidos como gratuitos, principalmente se provindos do governo.

Entretanto, é forçoso verificar que nada há de gratuito em qualquer benefício. Tudo tem um custo e sempre tem alguém que paga a conta. No caso dos benefícios oferecidos pelo governo, a conta é paga pelo contribuinte dos diversos tributos. E uma das grandes perversidades que ocorre no Brasil é o pagamento em dobro de tudo aquilo que se pretende. Ou seja, os cidadãos pagam uma vez pela saúde em toda a carga tributária pela qual responde. E quando precisa do serviço de saúde, freqüentemente, precisa pagar uma segunda vez, seja através de um plano, seja através do pagamento a particulares. O mesmo ocorre com a educação, em que escola de qualidade só se consegue pagando uma segunda vez. E em tantos outros deveres do Estado, acontece a mesma sobrecarga.

Em termos de georreferenciamento, pode-se dizer que também há evidências desta perversidade governamental. Para ter direito a ter os imóveis rurais devidamente identificados, além de todos os tributos que já foram pagos, inclusive os relacionados com o cadastro, os proprietários precisam pagar uma segunda vez. E o que é pior: paga-se caro, inclusive, pelos ensaios que são realizados na matéria, por conta dos atropelos e mudanças no conjunto normativo. Por isto, há um reclame no sentido de que a instituição do cadastro não pode ser responsabilidade do proprietário rural.³⁶

E nesse quadro entra a isenção prevista no § 3º, do artigo 176 da Lei dos Registros Públicos, quando dispõe que é *“garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais.”* A isenção aqui prevista é um mero desengano de consciência governamental, uma tentativa de mostrar-se ainda “bonzinho” com os pequenos proprietários. Pois é notório que esta classe de proprietários rurais, em grande parte das vezes, mal consegue fazer ou produzir para manter a família. Seria mesmo o cúmulo da maldade onerar também a esses. Mesmo assim, devemos estar atentos para as diferenças existentes em tamanho de cada módulo rural, variável conforme a região.

Mesmo assim, num país em que o governo mostra-se ineficiente em tantas de suas obrigações, faltando até o simples remédio num posto de saúde, é bastante duvidoso que o tal benefício da gratuidade dos trabalhos de identificação georreferenciada dos pequenos imóveis rurais aconteça. É ver para crer.

³⁶ Oliveira Júnior, Gervásio Alves de Aspectos legais do Georreferenciamento Boletim do IRIB em Revista, n 321, págs. 76-77 (palestra proferida no GeoLondrina)

9 inversão do ângulo de ataque e experiência (priorização dos latifúndios)

“São eles, realmente, os que fazem do grave problema da organização política do Brasil “uma pura arte de construção no vácuo”: - A base são as *teses* – e não os fatos; o material, *idéias* – e não os homens; a situação, o *mundo* – e não o país; os habitantes – as *gerações futuras* – e não as atuais.”

(Oliveira VIANNA. Instituições Políticas Brasileiras. 2º volume, p. 22)

Temos a impressão de que o projeto do georreferenciamento também se equivocou ao inverter o ângulo de ataque e experiência. Pois, deixando de lado uma preocupação com o número de hectares, a serem apresentados em relatórios e alardeados como indicadores da regularização cadastral, o georreferenciamento deveria ter começado com as pequenas propriedades. Primeiro, porque elas desfrutam de uma isenção nos custos dos trabalhos técnicos de levantamento georreferenciada e descrição. Isto seria um bom teste do projeto, um exame da seriedade das intenções governamentais, uma prova do seu comprometimento com as pequenas propriedades rurais. Seria também capaz de mostrar as eventuais lacunas ou deficiências do projeto, além de significar menor custo para o retrabalho, sobretudo para os casos de mudanças de regras.

Em segundo lugar, o georreferenciamento deveria ter começado pela identificação das pequenas propriedades rurais como mecanismo de preservação e defesa delas. Em nosso entendimento, as grandes propriedades, por acordo entre os profissionais do levantamento e proprietários próximos, podem cair na tentação de desrespeitar ou suprimir os imóveis pequenos, principalmente se não estiverem em uso regular.

O que está ocorrendo, portanto, por esta inversão de prioridades, é a blindagem administrativa dos latifúndios. Evidentemente que os primeiros números, dando conta de tantos hectares ou tal percentual do território já georreferenciados, impressionam. Mas o projeto não foi concebido para impressionar, mas para dar certo, oferecendo segurança pelo alcance dos objetivos propostos. Estes objetivos são inibir a grilagem de terras e pôr fim aos latifúndios

10 demandas judiciais atuais e futuras

A **significação prática da lei** não se determina realmente senão na confrontação entre diferentes corpos animados de interesses específicos divergentes (magistrados, advogados, notários, etc.), eles próprios divididos em grupos diferentes animados de interesses divergentes, e até mesmo opostos, em função sobretudo da sua posição na hierarquia interna do corpo, que corresponde sempre de maneira bastante estrita à posição da sua clientela na hierarquia social. (Pierre BORDIEU. O Poder Simbólico, p. 217)

Uma das principais marcas do direito é a projeção de comportamentos, com finalidade de operar a prevenção de conflitos, promovendo, então, a economia do Poder Judiciário. Por isso, é um contra-senso quando um conjunto normativo termina por fazer explodir medidas judiciais. E é o que tem ocorrido com o georreferenciamento. JACOMINO faz indicação deste fato, quer como constatação, quer como previsão.³⁷

Como constatação, a busca pelo Poder Judiciário se dá como demonstração do inconformismo dos cidadãos diante da inoperância dos agentes governamentais. A vida e os negócios não param simplesmente porque uma autarquia federal não consegue dar conta de suas obrigações legalmente outorgadas. E ninguém pode esperar. É preciso compreender que a sociedade

³⁷ JACOMINO, Sérgio. A nova onda do Registro Imobiliário. Boletim do IRIB em Revista, n 321, págs. 17-23. (palestra proferida no GeoLondrina)

é dinâmica e todos têm pressa. Por isso, ninguém tem o direito de chatear os cidadãos com a inoperância, a ineficiência e com desculpas desprovidas de veracidade. A tolerância tem limites.

Como previsão, a explosão de medidas judiciais se dará como mecanismo de correção dos erros cometidos nos ensaios ora realizados. Pois enquanto são certificados imóveis ilhados não haverá sobreposição nem maiores dificuldades. As sobreposições e as dificuldades aparecerão mais adiante, sobretudo quando se manifestarem os reflexos dos acréscimos ilegítimos de áreas. Isto quer dizer que, no futuro, alguns constatarão surpresas que suas pequenas propriedades foram suprimidas pelos latifúndios vizinhos. E, então, o Poder Judiciário terá muito trabalho. E muita responsabilidade técnica – coisa que soa quase como piada em nosso país – será demandada.

A falta de paciência e tolerância tem sido manifestada, inclusive, por membros do Poder Judiciário. Em Mato Grosso, a sentença de um juiz federal num Mandado de Segurança impetrado por um cidadão adquirente de uma grande área rural é paradigmática. O juiz revelou-se indignado não só com a demonstrada prova da falta de certificação dos trabalhos técnicos pelo INCRA em tempo legalmente aceitável (passados mais de 5 meses), mas também com a omissão da autoridade coatora em atender a notificação judicial e prestar as informações, na defesa da autarquia que dirige.³⁸ Diz o magistrado:

“Assim, se a autarquia, representada pela autoridade coatora, se manteve **inerte e omissa, até mesmo em juízo**, cabe ao Judiciário, nos limites das provas apresentadas pelo impetrante, suprir a omissão da autoridade coatora, ou compeli-la a praticar o ato. (...) A prestação de informação constitui dever de ofício e a sua omissão importa em infração criminal. A incumbência de prestar informações deveria partir do próprio interesse do impetrado, na defesa do órgão e do ato praticado.” (negrito no original)

E o magistrado repete o que já havia consignado em caso semelhante:

“Nada é mais pernicioso à sociedade do que a burocracia incompetente do Estado. Ao cidadão pouco importo, se a sede do INCRA está ou não ocupada

³⁸ Paulo Cezar Alves Sodré, Juiz Federal da 2ª Vara, Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso, em sentença no Mandado de Segurança Processo nº 2005.36.00.005783-7, impetrado contra o Superintendente Regional do INCRA em Mato Grosso.

por “trabalhadores rurais” ou se existe um volume considerável de processos administrativos.

Se existem “trabalhadores rurais” ocupando a sede do órgão, prática essa que infelizmente já virou rotina, que se adotem medidas alternativas para a prestação do serviço à população, tais quais unidades volantes ou serviços prestados fora da sede.

Se existe volume considerável de processos, que seja otimizada – se a autarquia tiver competência para tanto -, a rotina da análise dos processos, inclusive, se for o caso, com a contratação de novos servidores.

O que não se pode, com suporte sempre nas mesmas desculpas, é ser transferido os problemas do INCRA para o Poder Judiciário, simplesmente pela sua omissão. Sim, omissão. Nesta ação mandamental, como em tantas outras que por aqui aportam, os impetrantes não discutem o mérito ou a aplicação correta ou incorreta deste ou daquele dispositivo legal: discutem tão-somente, a inércia do órgão estatal, que repetidamente não dá resposta à pretensão do administrado, na forma e no tempo correto.”

Ora, se nesta altura do projeto já existe um sentimento de tal natureza, não será pessimismo supor que o quadro ainda há de se agravar. Pois a demanda cresce e não são vistas quaisquer providências no sentido de corrigir as distorções, equipar os órgãos envolvidos e recuperar o tempo perdido nos ensaios mal orquestrados que até aqui foram feitos em matéria de georreferenciamento.

Conclusão

INSCRIÇÃO PARA UM PORTÃO DE CEMITÉRIO
(*Mario Quintana - A Cor do Invisível*)
Na mesma pedra se encontram,
Conforme o povo traduz,
Quando se nasce - uma estrela,
Quando se morre - uma cruz.
Mas quantos que aqui repousam
Hão de emendar-nos assim:
"Ponham-me a cruz no princípio...
E a luz da estrela no fim!"

Mesmo boas idéias enfrentam grandes dificuldades para se concretizarem quando são impostas de cima para baixo. Ou seja, bons propósitos que não são participados aos envolvidos em ambiente de diálogo não contam com adesões e contribuições que antecipem soluções para os problemas e amenizem os obstáculos.

A experiência do georreferenciamento falhou neste sentido, começando às avessas, através de uma lei. Em lugar de ter seu ponto culminante com uma lei e com as normas derivadas, o projeto começou por ela e desandou em normas que foram se emendando e corrigindo. Puro amadorismo e precipitação. Faltou o prévio diálogo com os profissionais do levantamento e descrição de imóveis. Faltou a coleta de contribuições da parte dos profissionais do registro imobiliário. Faltou um diagnóstico preliminar da situação das bases geodésicas, em parceria com o IBGE. Faltou a verificação das condições materiais e humanas do INCRA para dar conta da tarefa que lhe seria imposta. Faltou,

enfim, planejamento, discussão e simulações de situações e efeitos, para a consolidação de um projeto mais amadurecido e menos acidentado.

No entanto, mais do que simplesmente condenar o georreferenciamento ao fracasso, é preciso abandonar a situação de crença em que nos encontramos. O receituário normativo, definitivamente, não tem as melhores soluções para todos os problemas. É fundamental buscar as alternativas capazes de salvar o projeto. Assim, é urgente e necessária a conjugação de esforços institucionais a fim de promover o resgate, ainda que tardio, do diálogo, da coleta de contribuições e da busca pelo comprometimento em prol de resultados efetivos e seguros. IBGE, INCRA, CREA e IRIB devem apresentar-se como parceiros dos cidadãos, e do governo também, que precisam deste serviço, isto é, que precisam da exata identificação dos imóveis rurais, fazendo agora aquilo que não tiveram oportunidade de fazer previamente. E todos sairão ganhando.

Bibliografia

AGHIARIAN, Hércules. **Curso de Direito Imobiliário**. - 4.ed., 2.tir. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

AGUIAR, Roberto A. R. de. **Direito, Poder e Opressão**. - 3. ed. - São Paulo: Alfa-Omega, 1990.

ALVES SODRÉ, Paulo Cezar (Juiz Federal da 2ª Vara, Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso). Sentença prolatada aos 27/05/2005 no Mandado de Segurança Processo nº 2005.36.00.005783-7, impetrado contra o Superintendente Regional do INCRA em Mato Grosso (cópia reprográfica).

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. – 5. ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Registro de Imóveis: doutrina, prática e jurisprudência**. - 10. ed – São Paulo: Saraiva, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. - 14. ed. - São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. – 3. ed. - Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. – 5. ed. – Brasília: Editora da UnB, 1994.

BOFF, Leonardo. **E a Igreja se fez povo – Ecclesiógênese: a Igreja que nasce da fé do povo**. São Paulo: Círculo do Livro, 1986.

BORDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. (Trad. Fernando Tomaz). Lisboa/Rio de Janeiro: Difel/Editora Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. **Constituição Federal, Código Civil, Código de Processo Civil** / organizador Yussef Said Cahali. - 5. ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

BRASIL. **Lei nº 6.015**, de 31/12/1973 – Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015.htm>, acesso em 10/10/2006.

BRASIL. **Lei nº 10.267**, de 28/08/2001 - Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10267.htm>, acesso em 10/10/2006.

BRASIL. **Lei nº 10.931**, de 02/08/2004 - Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm>, acesso em 10/10/2006.

BRASIL. **Decreto nº 4.449**, de 30/10/2002 - Regulamenta a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, que altera dispositivos das Leis nºs. 4.947, de 6 de abril de 1966; 5.868, de 12 de dezembro de 1972; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; 6.739, de 5 de dezembro de 1979; e 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4449.htm>, acesso em 10/10/2006.

BRASIL. **Decreto nº 5.570**, de 31/10/2005 - Dá nova redação a dispositivos do Decreto nº 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 10/10/2006.

CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório. “Georreferenciamento de imóveis: intercâmbio entre cadastro e registro de imóveis no Brasil.” **Revista de Direito Imobiliário nº 56**. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, janeiro-junho/2004, p. 71-78.

CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório. “Georreferenciamento de imóveis: intercâmbio entre cadastro e registro de imóveis no Brasil.” Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. **Boletim do IRIB em Revista, nº 324**, janeiro a fevereiro de 2006, disponível em <<http://www.irib.org.br/birib/birib324n.asp>>, acesso em 30/10/2006.

CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório; LUNA, Rejane Maria Rodrigues de. “Aspectos Técnicos do Cadastro e Limites Imobiliários.” **Revista de Direito Imobiliário nº 59**. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, julho-dezembro/2005, p. 46-60.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos comentada**. - 14. ed. - São Paulo: Saraiva, 2001.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Moderna, 1981.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Direito e Poder – ensaio de epistemologia jurídica**. São Paulo: Saraiva, 1992.

Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados. **Proposição INC-5058/2005**, de 27/04/2005. Disponível em <www.camara.gov.br>, acesso em 11/10/2006.

DIAS, Maria Odila Leite da Silva (org.). **Sérgio Buarque de Holanda – História**. São Paulo: Ática, 1985 – Coleção Grandes Cientistas Sociais nº 51.

DINIZ, Maria Helena. **Sistemas de registros de imóveis**. - 5. ed. - São Paulo: Saraiva, 2004.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de Imóveis - vários estudos**. São Paulo/Porto Alegre: Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. e Sérgio Antônio Fabris Editor, 2005.

EWALD, François. **Foucault – A norma e o Direito**. (Trad. António Fernando Cascais). Lisboa: Vega, 1993.

Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais – FAEMG. Cartilha sobre Georreferenciamento, disponível em <www.faemg.org.br>, acesso em 10/09/2006.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Direito, Retórica e Comunicação – Subsídios para uma pragmática do discurso jurídico**. – 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 1997.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Função social da Dogmática Jurídica**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 1996.

FOUCAULT, Michel. **A Ordem do Discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970. - 2. ed. - São Paulo: Loyola, 1996.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. 12. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1996.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão**. – 15. ed. – Petrópolis: Vozes, 1997.

GANDOLFO, Maria Helena Leonel. “Matrícula, uma abordagem prática.” Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. **Boletim do IRIB em Revista, nº 301**, junho/2002, disponível em <<http://www.irib.org.br/birib/birib301b.asp>>, acesso em 30/10/2006 (palestra no XXIX Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil e 18º Encontro Regional, Natal - 12 a 14 de junho de 2002).

GIDDENS, Anthony. **As Conseqüências da Modernidade**. (Trad. Raul Fiker). São Paulo: Editora da UNESP, 1991.

Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. Entrevista “Cadastro e registro público: uma conversa com o presidente Sérgio Jacomino”. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. **Boletim do IRIB em Revista, nº 319**, novembro e dezembro de 2004, págs. 72-78.

Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. **Sala temática - Imóvel rural - Lei 10.267/2001 e Decreto 4.449/2002**. São Paulo, 24/11/2003 - Boletim Eletrônico nº 928 e CyberHemeroteca – relação de atos normativos. Disponível em <http://www.irib.org.br/salas/indicelei10267_2001.asp>, acesso em 07/09/2006.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Histórico**. Disponibilizado em <<http://www.incra.gov.br>>, acesso em 15/09/2006.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA / MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Grilagem de terra e latifúndio agora são coisas do passado** (cartilha). Sem indicação de local e ano.

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Portaria nº 21, de 28 de março de 2005, publicada em Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. **Boletim do IRIB em Revista, nº 321**, abril/junho/2005, pág. 6.

JACOMINO, Sérgio, “Por uma Nova Ordem Jurídico-Registral no Brasil” in ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004 (pp.293-307)

JACOMINO, Sérgio. “A nova onda do Registro Imobiliário.” Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. **Boletim do IRIB em Revista, nº 321**, abril/junho/2005, págs. 17-23.

KOWARICK, Marcos Alexandre; GOMES, Edaldo. “A posição do INCRA em face da Carta de Araraquara.” Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. **Boletim do IRIB em Revista, nº 321**, abril/junho/2005, págs. 80-83 (palestra proferida no GeoLondrina).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. - 13. ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987.

MELO, Carlos Antônio de Almeida. **Temas de Direito Constitucional**. Cuiabá: Edições FESMP, 2001.

MELO JR. Regnoberto Marques de. **Lei de Registros Públicos Comentada**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2003.

MONTES, Angel Cristóbal. **Direito Registral Imobiliário**. (Trad. Francisco Tost). Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2005.

NALINI, José Renato. “A Matrícula e o Cadastro no Registro Imobiliário.” **Revista de Direito Imobiliário nº 37**, jan/abr de 1996, disponível em <<http://www.irib.org.br/rdi/rdi37-017.asp>>, acesso em 30/10/2006 - (texto oferecido pelo Professor Francisco José Rezende dos Santos para a Disciplina 03 Unidade 01 do curso de especialização em Direito Registral Imobiliário PUC Minas (2004-2006)).

OLIVEIRA JÚNIOR, Gervásio Alves de “Aspectos legais do Georreferenciamento.” Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. **Boletim do IRIB em Revista, nº 321**, abril/junho/2005, págs. 76-77 (palestra proferida no GeoLondrina).

PAIVA, João Pedro Lamana; BURTET, Tiago Machado. “Georreferenciamento: um paradigma para o desenvolvimento da propriedade rural.” **Revista de Direito Imobiliário nº 57**. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, julho-dezembro/2004, p. 37-53.

Partido dos Trabalhadores Diretório Estadual em Mato Grosso. Página disponível em <http://www.ptmt.com.br/diretorio_estadual.php>, acesso em 25/10/2006.

RICHTER, Luiz Egon. “Do Procedimento de Retificação Administrativa no Registro de Imóveis: um desafio a ser enfrentado.” **Revista de Direito Imobiliário nº 59**. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, julho-dezembro/2005, p. 134-152.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. – 16. ed. – São Paulo: Malheiros, 1999.

Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. **Consolidação das Normas Gerais da Corregedoria da Justiça do Estado de Mato Grosso**. Cuiabá, 2003.

Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso. **Provimento nº 19/2004 – CGJ**. Disponível em <<http://www.tj.mt.gov.br/downloads/Corregedoria/Provimentos2001-04/Provimento%2019-04.doc>>, acesso em 06/06/2005.

VIANA, Luís Carlos Fagundes. **Elementos do Registro de Imóveis: com remissões a dispositivos do novo Código Civil**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

VIANNA, Oliveira. **Instituições Políticas Brasileiras** (2 volumes). Belo Horizonte/ São Paulo/ Rio de Janeiro: Itatiaia/ Edusp/ Eduff, 1987.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Redescoberto a Constituição – Os paradoxos da super rigidez constitucional** (tese de doutorado orientada por Paulo Sérgio

Pinheiro). São Paulo: Departamento de Ciência Política / Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – USP, 1997 (apostilado).

WARAT, Luiz Alberto. **Introdução Geral ao Direito I – Interpretação da lei: temas para uma reformulação**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.