

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO – UNINOVE
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
PROGRAMA DE MESTRADO E DOUTORADO EM DIREITO

LUIZ RODRIGO LEMMI

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E COMBATE AO DESMATAMENTO ILEGAL

SÃO PAULO
2023

LUIZ RODRIGO LEMMI

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E COMBATE AO DESMATAMENTO ILEGAL

Tese submetida ao Programa *Stricto Sensu* de Mestrado e Doutorado (PPGD), da Universidade Nove de Julho – Uninove, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.
Área de Concentração: Direito Empresarial: Estruturas e Regulação
Orientador: Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza

SÃO PAULO
2023

Lemmi, Luiz Rodrigo.

Regularização fundiária e combate ao desmatamento ilegal.
/ Luiz Rodrigo Lemmi. 2023.
170 f.

Tese (Doutorado) - Universidade Nove de Julho -
UNINOVE, São Paulo, 2023.

Orientador (a): Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza.

Propriedade. 2. Registro de imóveis. 3. Cadastro. 4.
Imóvel irregular. 5. Regularização fundiária.

Souza, José Fernando Vidal de. II. Título.

CDU 34

LUIZ RODRIGO LEMMI

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E COMBATE AO DESMATAMENTO ILEGAL

Tese submetida ao Programa *Stricto Sensu* de Mestrado e Doutorado (PPGD), da Universidade Nove de Julho – Uninove, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.
Área de Concentração: Direito Empresarial: Estruturas e Regulação
Orientador: Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e Aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho (Uninove), na área Direito Empresarial.

Data da aprovação: 18 de dezembro de 2023.

Banca examinadora:

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza (Orientador)

Doutor em Direito

Universidade Nove de Julho – Uninove

Prof. Dr. José Renato Nalini

Doutor em Direito

Universidade Nove de Julho - Uninove

Prof. Dr. Marcelo Benacchio

Doutor em Direito

Universidade Nove de Julho - Uninove

Prof. Dr. Ivan Jacopetti do Lago

Doutor em Direito

Faculdade de Direito de Itu - Faditu

Prof. Dr. Luís Renato Vedovato

Doutor em Direito

Universidade de Campinas - Unicamp

Dedico esse trabalho a meus pais, Leo e Angélica, que fizeram o melhor que puderam para proporcionar-me o melhor, e a meus filhos, Clara, Álvaro, Paula e Regina, para que façam o melhor com aquilo que lhes proporcionei.

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a meu orientador, Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza, sem cuja orientação, segura e constante, este trabalho nunca teria sido possível; depois a meu amigo de tantos anos, Prof. Dr. Rodrigo Capez, sem cujo estímulo este trabalho também não teria se realizado; por fim, a Deus, sem cujos dons este trabalho não existiria.

“Felix qui potuit rerum cognoscere causas”

Virgílio

Geórgicas, livro II, versículo CDXC

A aprovação da presente tese não significa o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora, e da Universidade Nove de Julho (Uninove), à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.

RESUMO

LEMMI, Luiz Rodrigo. **Regularização fundiária e combate ao desmatamento ilegal**. Orientador: José Fernando Vidal de Souza. 2023. 168 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Universidade Nove de Julho (Uninove), São Paulo, 2023.

Mediante a consulta e a análise da bibliografia mais autorizada e atualizada, a tese procura alcançar os conceitos de propriedade, registro de imóveis, cadastro, imóvel irregular, regularização fundiária e desmatamento ilegal. O estudo justifica-se acima de tudo na importância que a questão ambiental assumiu no mundo contemporâneo, o qual se encontra profundamente sensibilizado a tudo o que se refere à conservação ambiental. Obtidos os conceitos e suas definições, a tese procura relacioná-los e, mediante procedimento dedutivo, responder à indagação sobre as relações entre a regularização fundiária e o combate ao desmatamento ilegal, sempre tendo em vista que o registro de imóveis e o meio ambiente integram a estrutura na qual se desenvolve a atividade empresarial. Por fim, conclui-se o trabalho com a constatação de que a irregularidade fundiária contribui para o desmatamento ilícito e o fomenta, bem como que a correspondente regularização é uma medida necessária para o combate a essa ilicitude e a preservação do meio ambiente no Brasil hoje.

Palavras-chave: propriedade; registro de imóveis; cadastro; imóvel irregular; regularização fundiária; desmatamento ilegal; preservação do meio ambiente.

ABSTRACT

LEMMI, Luiz Rodrigo. **Property Land Regularization and Fight Against Illegal Deforestation**. Orientador: José Fernando Vidal de Souza. 2023. 168 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Universidade Nove de Julho (Uninove), São Paulo, 2023.

Through consultation and analysis of the most accepted and updated bibliography, the thesis seeks to understand the concepts of property, property registration, cadastre, irregular property, land regularization and illegal deforestation. The study is justified above all by the importance that the environmental issue has assumed in the contemporary world, which is deeply sensible to everything related to environmental conservation. Having obtained the concepts and their definitions, the thesis seeks to relate them and, through a deductive procedure, answer the question about the relationship between land regularization and the fight against illegal deforestation, always bearing in mind that property registration and the environment integrate the structure in which business activity takes place. Finally, the work concludes with the observation that land irregularity contributes to and encourages illicit deforestation, as well as that the corresponding regularization is a necessary measure to combat this illegality and preserve the environment in Brazil today.

Keywords: property land regularization, fight against illegal deforestation, preservation of the environment.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
2 PROPRIEDADE	14
2.1 <i>Conceito</i>	15
2.2 <i>Propriedade e Domínio</i>	18
2.3 <i>Propriedade Natural, Civil, Registral e Aparente</i>	23
2.4 <i>Mudanças históricas na propriedade</i>	29
2.5 <i>Garantia constitucional da propriedade: alcance</i>	31
2.6 <i>Função Social da Propriedade</i>	34
2.7 <i>Propriedade e liberdade</i>	43
3 REGISTRO DE IMÓVEIS	47
3.1 <i>Conceito</i>	47
3.2 <i>História do Registro de Imóveis no Brasil</i>	56
3.3 <i>Benefícios Econômicos</i>	61
3.4 <i>Princípios do direito registral brasileiro</i>	63
3.5 <i>Descrição dos Imóveis no Registro Brasileiro</i>	67
3.6 <i>Presunção do registro no Brasil</i>	68
3.7 <i>Aquisição do imóvel pelo registro no Brasil</i>	72
4 CADASTRO	76
4.1 <i>Conceito</i>	76
4.2 <i>Cadastro e ciência da informação</i>	80
4.3 <i>Tipos de cadastro</i>	81
4.4 <i>Georreferenciamento dos imóveis rurais no Brasil</i>	85
5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	88
5.1 <i>Imóvel Irregular: conceito e causas</i>	88
5.2 <i>Quantificação da irregularidade fundiária</i>	96
5.3 <i>A influência portuguesa</i>	97
5.4 <i>Benefícios da regularização</i>	99
5.5 <i>Regularização Fundiária e Estado de Direito</i>	101
5.6 <i>Meios de Regularização Fundiária</i>	103
6 DESMATAMENTO ILEGAL	119
6.1 <i>Fundamentos do ambientalismo</i>	119
6.2 <i>Princípios do direito ambiental</i>	121
6.3 <i>Benefícios econômicos da conservação ambiental</i>	126
6.4 <i>A função social da propriedade e o ambientalismo</i>	127
6.5 <i>Limitações à propriedade para fins ambientais</i>	128
6.6 <i>Fiscalização e Desmatamento</i>	134
7 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DESMATAMENTO ILEGAL	137
CONCLUSÃO	141
REFERÊNCIAS	146

INTRODUÇÃO

A proteção do meio ambiente é sem sombra de dúvida um dos temas mais candentes do mundo contemporâneo: dificilmente alguma edição de jornal ou revista não contém matéria sobre o tema, não há candidato que não inclua alguma medida de cunho ambiental em seu programa de governo, não há doutrina que se apresente contestando tal objetivo, do que segue que se pode dizer que se trata de uma unanimidade.

Trata-se de tema ardente, que desperta paixões, mobiliza as pessoas e conquista os corações, sendo por isso um assunto que merece muita atenção e estudo.

Sendo matéria tão importante nos dias que correm, não são necessárias muitas palavras para justificar a relevância de sua análise e discussão.

De outro lado, constata-se uma grande irregularidade fundiária nas áreas rurais do Brasil, em especial na região que mais reclama proteção, a Amazônia.

Não há dados confiáveis a respeito do grau de irregularidade fundiária na área rural brasileira, mas se pode afirmar categoricamente que ainda estamos muito longe da situação em que cada palmo do território nacional corresponda a um registro no sistema de registros públicos, indicando claramente quem é o seu proprietário.

A irregularidade manifesta-se em primeiro lugar nessa falta de dados, não se sabendo ao certo o que no território nacional carece de registro, permanecendo à margem do sistema de registro de imóveis, que é a instituição brasileira encarregada de dizer quem é o proprietário de cada parte do solo brasileiro.

Depois, ignora-se o que pertence à União, aos Estados, aos Municípios e aos particulares, bem como a parte do território nacional que já se encontra descrita com georreferenciamento no cadastro mantido pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou no registro imobiliário.

Ou seja, há no Brasil uma situação de grande irregularidade fundiária, existindo grande parte do território nacional sem registro nas serventias imobiliárias e, portanto, com proprietário desconhecido.

Então, há uma dupla constatação: é necessário proteger o meio ambiente e há uma grande irregularidade fundiária no Brasil.

Dessas duas constatações surge o problema que a presente tese pretende enfrentar: em que medida a irregularidade fundiária contribui para o desrespeito ao

meio ambiente? Ou, em outras palavras, em que medida a regularização fundiária ajudaria no combate ao desmatamento ilegal?

Pretende o autor investigar qual a relação que existe entre a irregularidade fundiária e o desmatamento ilegal, bem como se a regularização fundiária contribuiria para o respeito à lei ambiental que veda o desmatamento.

Justifica-se o presente trabalho em razão do que se expôs: sendo a questão ambiental uma das mais relevantes no mundo contemporâneo, urge fazer todo o esforço possível para obter o mais completo cumprimento da lei ambiental, inclusive pesquisar em que a irregularidade fundiária contribui para o desrespeito ao meio ambiente.

Vale dizer: o estudo aqui proposto é justificado pela importância da questão ambiental no mundo de hoje e pela gravidade da irregularidade fundiária no Brasil atual, merecendo análise aprofundada as relações entre essas duas ideias.

O objetivo geral deste trabalho é apurar as relações entre a irregularidade fundiária e o desmatamento ilegal no Brasil hoje, servindo-se o autor para atingir tal propósito do método dedutivo: ou seja, expor-se-ão os conceitos fundamentais relacionados ao assunto para extrair deles a resposta ao problema proposto acima.

O autor pretende servir-se do método dedutivo, obtendo os conceitos fundamentais relacionados ao assunto e os relacionando para, em seguida, responder ao problema desta tese.

Objetiva o autor desvendar as mútuas implicações entre regularidade fundiária e preservação ambiental, deduzindo a resposta a ser dada dos conceitos básicos relacionados à matéria, que são os de propriedade, registro, cadastro, irregularidade fundiária, regularização fundiária e desmatamento ilegal.

Sendo assim, os objetivos específicos da presente tese são definir propriedade, registro, cadastro, imóvel irregular, regularização fundiária e desmatamento ilegal, servindo-se o autor do método bibliográfico para atingir tal desiderato.

Ou seja, para alcançar o objetivo geral delineado acima, é preciso atingir diversos objetivos específicos, que, no caso presente, são conceituar propriedade, registro imobiliário, cadastro, imóvel irregular, regularização fundiária e desmatamento ilegal, valendo-se o autor da consulta à bibliografia mais autorizada a respeito de cada um desses assuntos para atingir suas metas.

Quanto ao referencial teórico específico, cabe dizer que ele será exposto em cada capítulo, recorrendo aos autores encontrados que fundamentam as diversas afirmações que são feitas ao longo do trabalho.

Nos capítulos desta obra, o autor fará a exposição dos autores que julgou mais apropriados para o deslinde de cada questão tratada, o que configurará o referencial teórico específico de cada uma dessas seções.

O presente trabalho insere-se na linha de pesquisa “estruturas do direito empresarial”, pois o desmatamento significativo ocorre principalmente no exercício de alguma atividade empresarial.

Ou seja: a principal atividade desmatadora é a empresarial, do que decorre que qualquer análise da infração à lei ambiental abordará, de uma maneira ou de outra, a própria empresa.

E a irregularidade fundiária configura uma estrutura na qual se exerce a atividade empresarial no meio rural brasileiro.

Ora, a atividade empresarial que desrespeita a lei ambiental é exercida principalmente em uma situação de irregularidade fundiária, o que então configura uma estrutura na qual a empresa atua.

Sendo assim, o estudo ora introduzido enquadra-se perfeitamente na linha de pesquisa referida acima.

Ou ainda: a irregularidade fundiária caracteriza parte da estrutura na qual se exerce a atividade empresarial que desrespeita a lei ambiental, razão pela qual o estudo ora proposto insere-se de maneira clara na linha “estruturas do direito empresarial”, pretendendo contribuir para uma reestruturação da área rural brasileira, retirando-a da irregularidade, para que assim se consiga maior respeito à lei ambiental e menos desmatamento, o que é uma das metas mais importantes no mundo contemporâneo e que não pode ser ignorada por ninguém, devendo estar sempre no primeiro plano de qualquer reflexão que se faça no plano jurídico.

2 PROPRIEDADE

Tratando o presente trabalho das relações entre a regularização fundiária e a preservação ambiental, percebe-se claramente que o primeiro aspecto a ser abordado é a propriedade, haja vista que a regularização fundiária é fundamentalmente a criação ou a retificação de um registro para um imóvel que não o tem, sabido que no Brasil hoje o registro é em geral o modo ordinário de constituição do direito de propriedade.

Vale dizer: a regularização fundiária é a criação ou a correção do registro de um imóvel, sendo certo que o registro em nosso país é o meio ordinário de constituição do direito de propriedade, razão pela qual o primeiro ponto a ser tratado pelo presente texto é o direito de propriedade.

Então, como a regularização fundiária é principalmente a criação do registro para uma área que não o tem e que o registro é o modo ordinário de aquisição do domínio imobiliário no Brasil, o primeiro conceito a ser tratado no presente trabalho é o de propriedade.

Pode-se dizer também que o desrespeito à lei ambiental sempre é causado por quem detém alguma espécie de poder sobre a coisa; e sendo a propriedade o poder mais amplo que o homem pode exercer sobre alguma coisa, a análise do desmatamento ilegal passa pela análise da propriedade e do poder que o homem exerce sobre a coisa.

Ressalte-se: o descumprimento à lei ambiental e o conseqüente desmatamento sempre é praticado por alguém que exerce algum poder sobre o imóvel, em especial pelo próprio proprietário, que é aquele que detém o poder mais amplo sobre a coisa, do que decorre que a análise da propriedade é o primeiro passo que se deve dar para tentar alcançar a solução ao problema fundamental da presente tese, que é desvendar as relações que existem entre a irregularidade fundiária e o desmatamento ilegal, bem como entre a regularidade fundiária e o cumprimento da lei ambiental, almejando conferir plena eficácia às regras de proteção ao meio ambiente e efetiva preservação ambiental, o que é nos dias que correm uma meta almejada e perseguida por todos: cidadãos, empresas, poder público, organizações não governamentais etc., que se unem em volta dessa bandeira comum e lutam para implementar a proteção à natureza mais plena possível.

2.1 Conceito

Nada obstante a propriedade tenha papel central no direito¹, percebe-se uma deficiente reflexão sobre ela, não existindo o costume de os doutrinadores discutirem com profundidade sobre o seu conceito².

Fundamentalmente o direito define o que pertence a cada um; ou seja, o direito declara o que é propriedade de um e o que é de outro³, sendo portanto a propriedade um dos aspectos centrais da atividade jurídica.

A propriedade nada mais é do que o poder do homem, protegido pelo direito, sobre as coisas que compõem o universo; é o fato de uma coisa estar submetida à vontade de um homem com a proteção do direito: isso é a propriedade⁴.

Quando algo está submetido à vontade de um homem, com proteção jurídica, diz-se que tal coisa é propriedade desse homem.

Quando se diz que alguém é proprietário de algo, é dito que esse alguém exerce poder sobre isso, com a proteção do estado, e que essa coisa está submetida à vontade desse alguém, sendo isso a propriedade.

Então, constata-se que há dois aspectos no direito de propriedade: o poder sobre a coisa e a proteção estatal; o poder aliado à proteção é o que se chama de propriedade.

¹ “É certo que as relações civis têm um forte cunho patrimonializante, bastando recordar que seus principais institutos são a propriedade e o contrato (modo de circulação da propriedade).” (Lôbo, 1999, p.103)

² Ramos (2014, p. 550) afirma simplesmente que “O direito de propriedade consiste na faculdade de usar, gozar, usufruir e dispor de um determinado bem.” Muito embora tenham escrito extensas páginas sobre o direito de propriedade, Mendes e Branco não se deram ao trabalho de defini-lo (2012, p. 476-523). Pereira, C. também repete a definição legal: “Fixando a noção em termos analíticos, e mais sucintos, dizemos, como tantos outros, que a propriedade é o direito de usar, gozar e dispor da coisa, e reivindicá-la de quem injustamente a detenha.” (2017, p. 94). Gomes afirma que “Se é certo, como ensina Lafayette, que, tomado nos seus lineamentos fundamentais, o Direito das Coisas se resume em definir o poder do homem, no aspecto jurídico, sobre a natureza física, nas suas variadas manifestações, e em regular a aquisição, o exercício, a conservação, a reivindicação e a perda daquele poder, à luz dos princípios consagrados nas leis positivas, dúvida não se pode ter de que o seu estudo incide num dos aspectos de maior relevo da vida social.” (2012, p. 8).

³ “Labutando nesta área por mais de sessenta anos, lutando no dia a dia das competições e dos conflitos humanos, reafirmo minhas convicções no sentido de que o Direito deve ser encarado no concretismo instrumental que realiza, ou tenta realizar, o objetivo contido na expressão multimilenar de Ulpiano, isto é, como o veículo apto a permitir que se dê a cada um aquilo que lhe deve caber – suum cuique tribuere.” (Pereira, C., 2017, prefácio)

⁴ Aronne relata duas correntes na definição da propriedade: a realista, que é a adotada acima, e a personalista, que diz que a propriedade é uma relação entre pessoas (2014, posição 836); o autor desta tese entende que essa distinção é despida de qualquer significado, teórico ou prático: se o indivíduo possui poder sobre uma coisa, isso significa que os demais estão privados desse poder; e se esse poder está protegido pelo direito, os demais são obrigados a respeitá-lo; sendo assim, a distinção mencionada não procede.

Consultando-se um dicionário, constata-se que normalmente se diz que propriedade é uma característica ou um atributo especial de algum ser que não é comum a todos; ou seja, propriedade é sinônimo de particularidade ou peculiaridade⁵.

Então, diz-se que, por exemplo, as listas são uma propriedade das zebras, mas não de todos os animais, a inteligência prodigiosa é uma propriedade de Einstein, mas não de todos os homens, e que a habilidade futebolística é uma propriedade de Pelé, mas não de todos os homens.

Sendo assim, propriedade em sentido amplíssimo é uma característica especial de um grupo de seres ou de um único indivíduo, que não está presente em indivíduos de outros grupos ou em outros indivíduos do mesmo grupo⁶.

Contudo, em sentido mais restrito, chama-se propriedade aquilo que pertence exclusivamente a um ou alguns homens, não sendo comum a todos, derivando o significado jurídico da palavra propriedade diretamente de seu significado amplo, o qual foi exposto no parágrafo anterior.

Então, chama-se propriedade aos bens que pertencem a um ou alguns homens exclusivamente, mas não a todos, assemelhando-se assim o direito de propriedade a uma característica especial de seus proprietários e não de todos os homens⁷.

Vale dizer: propriedade em sentido lato é a peculiaridade de um grupo de indivíduos ou de um indivíduo.

Por que os bens sobre os quais o indivíduo exerce seu poder com exclusividade recebem o nome de propriedade também? Porque esses bens são só seus e não de todos.

⁵ **propriedade (pro.prie.da.de) sf. (...)** 6. Característica ou atributo próprios (propriedades da água/terapêuticas); particularidade; peculiaridade (Aulete Digital, [202-?a]).

⁶ “O próprio divide-se em quatro sentidos. É de início o que pertence acidentalmente a uma única espécie, mesmo sem pertencer a toda a espécie: para o homem, como exemplo, exercer a medicina ou fazer a geometria. É a seguir o que pertence acidentalmente à toda espécie, mesmo sem pertencer a ela apenas, como, para o homem, ser bípede. É ainda o que pertence a uma só espécie, a toda essa espécie e somente num momento determinado: encanecer na velhice é próprio de todo homem. Em quarto lugar, é o concurso de todas essas condições ao mesmo tempo: ser de uma só espécie, de toda, e sempre, como, para o homem, a faculdade de rir. Com efeito, mesmo que ele não ria sempre, do homem, ao menos, se diz que é capaz de rir, não porque ri sempre, mas porque pode fazê-lo naturalmente; é uma qualidade que faz sempre parte de sua natureza, como para o cavalo a faculdade de relinchar. Estas últimas qualidades são com justiça chamadas próprias, porque elas se reciprocam também com o sujeito: se há cavalo, há a faculdade de relinchar, e se há faculdade de relinchar, há cavalo.” (Porfírio, 1965, p. 99-100)

⁷ Nesse sentido a definição de propriedade que dá o Código Civil Austríaco: “Alles, was jemanden zugehört, alle seine körperlichen und unkörperlichen Sachen, heißen sein Eigentum” (o que o autor traduz assim: tudo o que pertence a alguém, todas as suas coisas corpóreas e incorpóreas, são chamadas suas propriedades). (Áustria, 1812, § 353, tradução nossa)

Propriedade em sentido amplo é uma característica exclusiva de alguém ou de um grupo, mas não de todos ou dos outros; propriedade em sentido jurídico é um bem exclusivo de alguém ou de um grupo, mas não de todos, com o que fica evidenciada a semelhança semântica entre essas duas acepções da palavra propriedade.

Quando afirma que o proprietário tem a faculdade de usar, fruir e dispor da coisa, bem como de reavê-la de quem quer que injustamente a detenha⁸, está o Código Civil brasileiro simplesmente explicitando as maneiras como o homem exerce seu poder sobre a coisa.

Ou ainda: a fórmula tradicional que afirma que o direito de propriedade é o direito de usar, fruir e dispor da coisa significa a mesma coisa que se disse acima; ou seja, que a propriedade é o poder sobre a coisa⁹.

Dizer que propriedade é o poder sobre a coisa não é diferente do que dizer que propriedade é o direito de usar, fruir e dispor da coisa, sendo duas expressões com o mesmo significado.

Sendo naturalmente incompleto, o homem lança-se sobre a natureza à procura dos bens que o complementem, apropriando-se de alguns ao longo desse processo; ou seja, na busca por aquilo que lhe falta, o homem submete algumas coisas à sua vontade, constituindo assim suas propriedades.

Em sua vida o homem está continuamente procurando na realidade que o cerca as coisas que julga poderem preenchê-lo, apropriando-se de algumas nesse processo vital, as quais se constituem como suas propriedades.

Não há necessidade de recorrer à lei civil para encontrar o conceito de direito de propriedade; e, feito tal recurso, constata-se que o conceito legal é idêntico àquele que se alcança com o uso apenas da inteligência humana.

Ou seja: na realidade já é possível encontrar o conceito de propriedade, não sendo necessário recorrer à lei para alcançar tal definição, constatando-se em seguida que a definição legal de propriedade coincide com aquela que a inteligência encontra simplesmente refletindo sobre a natureza.

⁸ Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. (Brasil, 2002b)

⁹ A título de curiosidade, convém lembrar que Villey afirma que a definição moderna de propriedade, o direito de usar, fruir e dispor, não tem raízes romanas. (2016, p. 75)

2.2 Propriedade e Domínio

Na procura do conceito de propriedade, esbarra-se inevitavelmente na questão de saber se a propriedade confunde-se com o domínio ou não.

Na busca do conceito de propriedade, deve o autor responder se propriedade e domínio são sinônimos ou não¹⁰.

E cabe dizer que a propriedade e o domínio¹¹ apresentam apenas uma diferença de enfoque: enquanto a propriedade foca nos bens sobre os quais o homem exerce seu poder, o domínio foca no poder que o homem exerce sobre os bens, havendo portanto apenas uma diferença de perspectiva, podendo cada uma dessas palavras ser usada no lugar da outra indiscriminadamente.

Ou seja: propriedade e domínio são praticamente sinônimos, havendo entre elas apenas uma sutil diferença, pois, enquanto a propriedade realça o bem pertencente ao homem, que é próprio dele e não comum aos outros, o domínio realça o poder que o homem tem sobre o bem¹².

Quando se usa a palavra propriedade, chama-se a atenção para a coisa sobre a qual o homem tem poder; quando se usa a palavra domínio, para o poder do homem sobre a coisa.

Contudo, tanto a palavra propriedade quanto a palavra domínio referem-se a essa relação do homem com a coisa, podendo uma ser usada no lugar da outra.

Pontes de Miranda (2012, p. 66) comunga do entendimento de que não há diferença entre propriedade e domínio, afirmando textualmente que “Em sentido amplíssimo, propriedade é o domínio ou qualquer direito patrimonial. [...] Em sentido estritíssimo, é só o domínio.”

Mais para frente, Pontes (2012, p. 95) estabelece uma nuance, dizendo:

Propriedade é tudo que se tem como próprio [...] É próprio nosso tudo que é parte do nosso patrimônio [...] O patrimônio é coextensivo às propriedades de alguém, quer se trate de direitos reais, quer de direitos pessoais. O domínio,

¹⁰ É interessante lembrar que Villey afirma que o direito romano não definia o que era domínio e propriedade. (2016, p. 75)

¹¹ Também é relevante mencionar que Comparato indica que as palavras latinas “dominus” e “dominium” derivam da palavra “domus” (1997).

¹² Parecendo dizer o contrário (ou seja, parecendo entender que há uma diferença significativa entre propriedade e domínio), mas na realidade concordando com o autor (ou seja, dizendo que propriedade é a coisa pertencida e domínio é o poder sobre a coisa): “Desse modo, há uma diferença entre propriedade (o bem em si) e domínio (o poder de usar, possuir e dispor fisicamente da coisa).” (Benatti, 2003, p. 83).

não. Não há domínio de direitos pessoais. [...] A dominica potestas é o poder sobre as coisas (corpóreas).

Aí Pontes está apenas precisando que não existe domínio de direitos pessoais, muito embora entenda ser possível, em sentido amplíssimo, dizer que há propriedade de direitos pessoais.

Contudo, no sentido mais restrito da palavra, ou seja, no âmbito das coisas corpóreas, parece claro que para Pontes domínio e propriedade são sinônimos¹³.

Aronne diverge desse entendimento, dizendo que domínio é a relação do proprietário com a coisa, ao passo que propriedade é a relação do proprietário com os demais, mediada pelo bem (Aronne, 2014, posição 2194 e 2262):

O domínio tem por objeto uma coisa e suas faculdades, não tendo um sujeito passivo; já a propriedade tem por objeto uma prestação, tendo sujeito passivo e não sendo de natureza real. Aí está o ponto-chave da “repersonalização” buscada, onde se funcionaliza o direito real, pela via de seu instrumentalizador.

Em outro trecho da mesma obra Aronne afirma (2014, posição 1496):

Devemos distinguir no direito de propriedade a estrutura interna da estrutura externa. A primeira abrange os poderes que o titular do direito pode exercer sobre a coisa, e a segunda as relações entre o proprietário e os terceiros.

E na mesma obra o citado autor aponta diversos argumentos para fundamentar a distinção que faz entre domínio e propriedade:

* no chamado condomínio, o domínio é uno, mas a propriedade é divisível; quando exerce seu poder sobre a coisa, qualquer um dos coproprietários exerce o domínio em sua plenitude e integralidade, sendo irrelevante a fração de que é titular (posições 1743 e 1743);

* imóvel usucapido, mas ainda sem registro da usucapião: o usucapiente teria apenas o domínio, mas a propriedade só seria adquirida com o registro; até o registro da usucapião, ação visando a constituição de passagem forçada deveria ser proposta em face de quem consta no registro como proprietário, a quem caberia a indenização correspondente (posições 1906, 2586, 2596 e 5319);

¹³ No trecho que segue Caio Mário emprega indistintamente os vocábulos propriedade e domínio, deixando claro não enxergar diferença entre eles: “Em oposição à concepção universitária de Gierke, para quem os bens incorpóreos e os direitos, tanto quanto as coisas corpóreas, podem ser objeto do direito de propriedade, Martin Wolff restringe às coisas corpóreas, sejam móveis, sejam imóveis, a aptidão para serem objeto do domínio, e o faz sustentando-o em face do que a respeito dispõe o BGB.” (Pereira, C., 2017, p. 99)

- * as ações de usucapião e de adjudicação compulsória seriam declaratórias de domínio, constitutivas de propriedade e mandamentais para fins de registro (posições 1915 e 2012);
- * quando quita o preço, o compromissário-comprador adquiriria o domínio; mas a propriedade só é adquirida com a transcrição (posição 1991);
- * essa distinção entre domínio e propriedade seria uma decorrência da funcionalização e repersonalização do direito civil (posições 2313 e 3601)¹⁴.

Entende o autor deste trabalho que a posição de Aronne não se sustenta.

Se é fato que o poder exercido por um condômino isoladamente sobre a coisa é uno, independente de sua fração ideal (pense-se na situação do condômino do veículo que o dirige, enquanto os demais condôminos estão apartados do bem: o poder exercido pelo condômino motorista no ato é pleno), isso não significa que a propriedade seja a relação dos condôminos com os demais, sendo arbitrária a conclusão tirada pelo autor ora em comento.

Então, do fato de o domínio ser uno, mesmo nos casos de condomínio, não decorre logicamente que a propriedade não seja una, sendo desprovida de fundamento a afirmação feita em sentido contrário.

Também é sem fundamento a afirmação de que o usucapiente apenas adquiriria a propriedade no registro da sentença declaratória, muito embora já tenha adquirido o domínio na consumação dos requisitos exigidos pela lei para a aquisição por usucapião, pois a lei define expressamente que a aquisição da PROPRIEDADE ocorre nesses casos independentemente do registro¹⁵, não havendo nada que justifique a ressignificação da palavra propriedade proposta pelo referido autor.

É bem verdade que o registro da sentença declaratória de usucapião acrescenta ao usucapiente a possibilidade de dispor do imóvel da maneira prevista pelo ordenamento; contudo, a lei declara que a aquisição da propriedade já ocorrera antes do registro, não havendo nada que justifique a distinção defendida por Aronne.

A lei declara claramente que a propriedade é adquirida pelo usucapiente no momento da consumação de seus requisitos, não tendo o referido autor fundamentado a afirmação de que na consumação desses requisitos teria ocorrido apenas a aquisição do domínio e que a aquisição da propriedade ocorreria apenas no registro da sentença declaratória de usucapião.

¹⁴ A repersonalização do direito civil é a mudança do enfoque desse ramo jurídico do patrimônio para a pessoa (Aronne, 2014, posição 1062).

¹⁵ Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, **adquire-lhe a propriedade**, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. (Brasil, 2002b).

Aqui cabe também dizer que não é verdade que, até o registro da sentença declaratória de usucapião, o proprietário registral teria direito à indenização pela constituição da servidão de passagem, mesmo após ter perdido o imóvel por usucapião: o proprietário que consta no registro não mais é proprietário do imóvel após a consumação dos requisitos legais da usucapião, razão pela qual a indenização decorrente da servidão de passagem pertence ao usucapiente e não ao usucapido.

Enquanto não registrada a sentença declaratória de usucapião, mas após a consumação dos requisitos legais da usucapião, o proprietário registral não é mais proprietário do bem e não tem mais qualquer direito à indenização, a qual pertence exclusivamente ao usucapiente, não estando correta a afirmação feita por Aronne.

Quando afirma que as ações de usucapião e de adjudicação compulsória seriam constitutivas de propriedade, Aronne incorre em sutil contradição, pois esquece que em outras partes de sua obra havia afirmado que a propriedade só seria adquirida pelo registro (2014, posições 1906, 2586, 2596 e 5319).

Além do mais, convém repetir que a sentença de usucapião é declaratória. De outro lado, é preciso dizer que a sentença de adjudicação compulsória é constitutiva da escritura pública negada pelo promitente-vendedor ao comprador¹⁶, sendo certo que este último apenas adquirirá a propriedade no registro da sentença. Então, nenhuma das ações em análise neste parágrafo é constitutiva da propriedade: na usucapião, a propriedade já foi adquirida na consumação de seus requisitos, sendo a respectiva sentença meramente declaratória; na adjudicação compulsória, constitui-se apenas o título aquisitivo, sendo a propriedade constituída apenas com o seu registro.

Então, não se percebe em que a natureza das ações de usucapião e de adjudicação compulsória constituiria fundamento para distinguir a propriedade do domínio.

No que toca à quitação do preço do compromisso de compra e venda, cabe manifestar oposição completa à afirmação de que essa quitação transferiria o domínio ao compromissário, pois isso não é verdade, na medida em que o pagamento do preço não transfere o domínio e a propriedade a ninguém; a citada transferência só ocorre

¹⁶ Art. 501. Na ação que tenha por objeto a emissão de declaração de vontade, a sentença que julgar procedente o pedido, uma vez transitada em julgado, produzirá todos os efeitos da declaração não emitida. (Brasil, 2015b)

aos olhos da lei com o registro do título aquisitivo e jamais com o mero pagamento do preço¹⁷.

E isso não foi alterado pela Lei 9785/99, que estabeleceu que o compromisso acompanhado de sua quitação constitui título aquisitivo da propriedade plena, pois não se alterou a regra fundamental aplicável à espécie, que prevê o registro como modo aquisitivo da propriedade¹⁸.

Ou seja, quando a Lei 9785/99 dispôs que o compromisso de compra e venda acompanhado da quitação configura o título aquisitivo da propriedade, não foi estabelecido que a quitação transferiria o domínio ao comprador, pois essa transferência continua a ocorrer apenas no registro do título, tendo havido apenas uma equiparação do compromisso de compra e venda quitado com a escritura pública de compra e venda, mas não a constituição do domínio independente do registro.

Por fim, a repersonalização e a funcionalização da propriedade também não fornecem fundamento sólido para a ressignificação proposta por Aronne (2014).

Para que cada vez mais o direito civil tenha a pessoa humana em seu centro e o direito de propriedade cumpra sua função social não há necessidade de alterar o conteúdo secular dos conceitos de propriedade e domínio, o que só vai gerar confusão e desentendimentos, merecendo rejeição.

Ou seja: a repersonalização do direito civil, que é o movimento que procura colocar a pessoa humana no centro desse ramo jurídico, não fornece fundamento algum à distinção entre propriedade e domínio, ao contrário do que Aronne sustenta.

Sendo assim, repete o autor que em sua visão domínio e propriedade são sinônimos com uma sutil diferença de enfoque: enquanto o termo propriedade realça o bem sobre o qual o homem exerce seu poder, o termo domínio frisa o poder que o homem exerce sobre o bem, podendo, contudo, tais palavras serem usadas uma pela outra indistintamente.

2.3 Propriedade Natural, Civil, Registral e Aparente

¹⁷ Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. (Brasil, 2002b)

¹⁸ Art. 3º A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...] "Art. 26. [...] § 6º Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhados da respectiva prova de quitação. (Brasil, 1999)

Na busca do conceito de propriedade, necessário para a resposta ao problema desta tese, constata o autor uma certa insuficiência linguística no assunto, entendendo conveniente lapidar melhor os conceitos aplicáveis para tratar da matéria com mais precisão.

Verifica-se a necessidade de propor novos conceitos mais apropriados ao fenômeno da propriedade, sendo necessário explicitar definições que já são usadas implicitamente, mas dos quais não se tem a devida consciência.

Entende o autor haver uma imprecisão da terminologia hoje empregada para tratar do fenômeno da propriedade, procurando supri-la com os conceitos que ora se propõem.

E se trata de uma imprecisão aparente, pois, se bem examinada a questão, constata-se que na realidade já se usam os conceitos ora explicitados, mas de uma maneira inconsciente, conforme se verá.

E os conceitos propostos são os de propriedade civil, natural, registral e aparente.

Propriedade civil é aquela declarada pela lei: então, conforme o direito civil brasileiro, em linhas gerais, é proprietário do imóvel o adquirente que registrou seu título aquisitivo válido^{19 20 21 22}, o usucapiente que consumou os requisitos da

¹⁹ Como se verá mais detidamente no item 3.6, entende o autor que o registro constitui a propriedade condicionalmente; ou seja, só adquire o domínio o beneficiário do registro de título válido; existe uma condição tácita em todo registro; se eventualmente o alienante não outorgou título válido, o adquirente não o adquiriu realmente e só o adquirirá no término do prazo da usucapião aplicável à espécie; note-se que o art. 1247 do Código Civil prevê o cancelamento do registro independentemente de boa-fé do adquirente; e esse entendimento não é alterado pelo artigo 54 e seguintes da Lei 13097/2015, os quais estão apenas dizendo que, no caso de título inválido registrado, esse título é validado pelo direito em algumas situações (Brasil, 2015a); mas, nas situações em que não ocorre essa validação, o registro não constitui a propriedade de seu beneficiário; em sentido contrário, mas sem fundamentação: “O adquirente de boa-fé, qualquer que seja, é imune às reclamações dos que seriam, sem essa transcrição, ou inscrição, donos.” (Miranda, 2012, p. 353).

²⁰ Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. (Brasil, 2002b).

²¹ Aqui convém chamar a atenção para o fato de que no Brasil até a Lei 5972/73 (Brasil, 1973a) a União não procurava registrar seus imóveis nas serventias imobiliárias, parecendo ao autor melhor não abordar neste momento a questão da aquisição da propriedade pública, o que demandaria muito esforço e acabaria por fugir do escopo deste trabalho.

²² Também merece menção que para Lima (1990, p. 103), amparado em vários doutrinadores da época, a concessão de terras públicas constituía o domínio, independentemente do registro, mesmo depois do Código Civil.

usucapião (mesmo sem registro da sentença declaratória)²³ e o herdeiro no ato do falecimento do proprietário (mesmo sem registro da sentença de partilha) ²⁴.

Ou seja: proprietário civil é simplesmente aquele declarado pela lei como tal.

Mas há várias outras situações em que o indivíduo exerce poder sobre a coisa, com proteção jurídica, usando-a, fruindo e dispondo dela, comportando-se em relação à coisa como se fosse seu dono, sendo tratado pela sociedade como proprietário, sem contudo ser declarado pela lei como tal: esse é o proprietário natural.

Há diversos exemplos dessa situação.

Em primeiro lugar, o indivíduo que ocupa terreno público e nele edifica uma moradia simples, usando-a, fruindo e dispondo dela, muitas vezes por longo período de tempo; se for perguntado quem é o dono dessa edificação, haverá poucas dúvidas a respeito; se alguém tentar imitar-se na posse desse imóvel, o seu dono terá as mesmas atitudes que um proprietário comum tem quando é esbulhado, podendo-se até admitir a possibilidade de interposição dos interditos possessórios²⁵.

Contudo, aos olhos da lei, se essa casa estiver situada em terreno público, o seu detentor nem possuidor é, muito embora essa situação possa perdurar por muito tempo e sem qualquer oposição do poder público.

Então, muito embora nem seja considerado possuidor pela lei, o ocupante dessa moradia exerce poder sobre ela, podendo até mesmo vendê-la e sendo considerado por todos como dono²⁶.

Como portanto chamar a situação jurídica do senhor de uma casa construída em um terreno público? É certo que ele não é o proprietário civil, na medida em que a lei não lhe atribui tal condição, não havendo outra possibilidade que não seja chamá-lo de proprietário natural.

Então, o dono de um barraco de favela situado em área pública tem o poder sobre a coisa, o qual é protegido pelo direito de certa maneira, mas não é reconhecido

²³ Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, **adquire-lhe a propriedade**, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. (Brasil, 2002b).

²⁴ Art. 1.784. Aberta a sucessão, a herança transmite-se, desde logo, aos herdeiros legítimos e testamentários. (Brasil, 2002b).

²⁵ Recurso Especial. Posse. Direito civil e processual civil. Bem público dominical. Litígio entre particulares. interdito Possessório. Possibilidade. Função social. Ocorrência. (Brasil, 2016a)

²⁶ **dono (do.no)** sm. **1.** Aquele a quem pertence algo; proprietário ou possuidor de alguma coisa: dono da loja: dono do carro: dono do cachorro. (Aulete Digital, [202-?b])

pela lei como proprietário, merecendo ser chamado de proprietário natural, mas não civil.

Outra situação muito comum é a do promissário-comprador quitado e a do comprador sem registro da escritura, que evidentemente não são proprietários civis dos imóveis, haja vista que a lei assim não os declara; contudo, ambos podem exercer quase plenamente seu poder sobre o imóvel, muito embora ainda não sejam beneficiários do registro constitutivo da propriedade civil; que nome atribuir a essa situação? Propriedade natural: tanto o promissário-comprador quitado sem escritura pública, quanto o comprador com escritura sem registro são proprietários naturais do bem; apenas adquirirão a propriedade civil quando providenciarem o registro do título aquisitivo, mas, enquanto o referido registro não acontece, continuarão a exercer poder sobre a coisa de maneira muito semelhante ao de um proprietário civil.

O promissário-comprador quitado e o comprador por escritura sem registro exercem poder sobre a coisa, podendo usá-la, fruir e dispor dela; contudo, como não existe ainda registro do título aquisitivo, eles não são considerados como proprietários civis do bem, devendo ser tratados como proprietários naturais.

De outro lado, nos casos mencionados no parágrafo anterior, existe o proprietário civil, que é aquele constante do registro como proprietário, mas que não exerce mais nenhum poder sobre o imóvel.

Sob a perspectiva legal, aquele que consta no registro como proprietário continua a sê-lo, mesmo já tendo outorgado a escritura definitiva ou já tendo outorgado quitação do preço avençado no instrumento de compromisso de compra e venda²⁷.

Mas é ele o proprietário mesmo? Se perguntado quem é o dono, certamente ele não se apresentará como tal, nada obstante ser considerado assim pela lei. Ele não exerce nenhum poder sobre a coisa, muito embora a lei o declare proprietário, não restando outra alternativa que não seja dizer que ele ostenta a propriedade civil, mas não a natural.

O proprietário indicado no registro que já outorgou a escritura definitiva ou que já recebeu o preço avençado no compromisso de compra e venda, tendo imitado o comprador na posse, não mais exerce nenhum poder sobre a coisa, sendo apenas seu proprietário civil, mas jamais seu proprietário natural.

²⁷ “§ 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel.” (Brasil, 2002b, art. 1245).

Aplicando a navalha de Ockham²⁸, cabe dizer que o conceito de posse²⁹ não é suficiente para retratar as situações do compromissário-comprador quitado e do comprador com escritura sem registro que exercem poder sobre a coisa como se proprietários fossem, pois nessas duas situações ocorre algo a mais do que a simples posse.

Ou seja: é necessário indagar se efetivamente os conceitos propostos são úteis, pois, se não o forem, certamente serão decepados pela lâmina da navalha referida acima.

Vale dizer: o proprietário natural não é um simples possuidor, mas um possuidor com um plus, que é o fato de ele se comportar como autêntico proprietário e ser tratado pelos outros como tal.

E a situação do dono da casa situada pelo ocupante de terreno público é ainda mais tocante porque o dono, sob a perspectiva legal, nem sequer possuidor é, mas mero detentor³⁰, agindo e sendo tratado pela comunidade como autêntico proprietário, nada obstante a precariedade de sua situação jurídica aos olhos da lei.

Então, em todas as situações tratadas acima, existem pessoas que se julgam como proprietárias, agem e são tratadas pela sociedade como tais, apenas não sendo reconhecidas assim pela lei, entendendo o autor que merecem ser classificadas como proprietárias naturais³¹.

De outro lado, há pessoas que são consideradas pela lei como proprietárias, sendo, portanto, proprietários civis, sem deter nenhum poder efetivo sobre a coisa.

²⁸ A chamada navalha de Ockham é o método proposto pelo mencionado pensador consistente em descartar todo e qualquer conceito supérfluo e só admitir novos conceitos que realmente tenham comprovada utilidade (Reale; Antiseri, 1990, p. 621).

²⁹ “Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.” (Brasil, 2002b)

³⁰ “Art. 1.198. Considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas.” (Brasil, 2002b) “É a afetação do bem a uma finalidade pública que dirá se pode ou não ser objeto de atos possessórios por um particular. 3. A jurisprudência do STJ é sedimentada no sentido de que o particular tem apenas detenção em relação ao Poder Público, não se cogitando de proteção possessória.” (Brasil, 2016a)

³¹ Inconscientemente às vezes se usa o referido conceito: “Por isso fazemos uma distinção entre a propriedade sesmarial e a senhorial. Historicamente esta terá maior importância econômica e política do que aquela. Mas as duas serão consideradas propriedades e os seus donos, proprietários. Dito de outro modo, o que diversos historiadores e juristas denominam posseiro era de fato um proprietário, porém perante o costume brasileiro e não pela legislação portuguesa.” (Benatti, 2003, p. 42) “Mas, o fato de os primeiros ocupantes não terem “título” não significa que eles não tenham direitos sobre a terra apossada, muito pelo contrário, o seu direito era assegurado pelas benfeitorias realizadas na área, como também pelo poder político e “físico” que possuíam para assegurar os limites de sua propriedade.” (Benatti, 2003, p. 66)

Normalmente a propriedade civil coincide com a propriedade natural; contudo, às vezes, essa coincidência não ocorre, decorrendo dessa circunstância a utilidade da diferenciação proposta³².

Situação diferente é a do usucapiente sem registro da sentença declaratória e a do herdeiro sem registro da sentença de partilha, pois nestes casos eles já são os proprietários civis, dependendo do registro apenas para exercer o poder de dispor da coisa da maneira prevista pelo direito, pois sem o registro é possível que tais pessoas alienem o bem a terceiros, mas o farão de maneira irregular e à margem do direito posto.

Ora, a lei declara que o usucapiente adquiriu o imóvel na consumação dos requisitos previstos pela lei, do que decorre que, a partir do momento em que se verificam os pressupostos da usucapião, o usucapiente já é o proprietário civil, muito embora ainda não conste no registro como tal.

Situação muito semelhante ocorre com o herdeiro, o qual adquire o imóvel no momento do óbito e não no registro da sentença de partilha, do que decorre que no ato mesmo do falecimento, os herdeiros já se tornam proprietários civis do bem, mesmo ainda não constando no registro como tais.

Então, nessas duas situações tratadas nos parágrafos anteriores, o que é o proprietário que consta no registro? Mero proprietário aparente e nada mais.

E a situação do falecido que consta no registro como proprietário é ainda mais interessante porque, na realidade, ele nem mais pessoa é, mas, até o registro da partilha de seus bens, vai continuar a ser o proprietário aparente do bem.

Aquele que consta no registro como proprietário, mas já faleceu ou perdeu a propriedade por usucapião não é mais proprietário civil (pois a lei diz que a perda da propriedade ocorreu no óbito e na consumação dos requisitos da usucapião) e não é proprietário natural (pois não tem poder algum sobre a coisa), sendo apenas o proprietário aparente e meramente registral.

Outra situação de propriedade aparente ocorre quando se registra um título nulo, pois nesta situação o proprietário que consta no registro na realidade não o é, na medida em que a nulidade do título contamina o registro, impedindo-o de produzir efeitos.

³² Torres (2011, p. 310) fala em titularidade formal (uma certa pessoa é considerada proprietária pela lei, sem efetivamente o ser) em oposição à substancial (uma outra pessoa possui o poder sobre a coisa, sem ser considerada como proprietária pela lei).

Sendo nulo, o título não produz nenhum efeito³³, sendo igualmente nulo o seu registro³⁴, do que segue que o registro efetuado não produz sua principal consequência, que é constituir a propriedade em favor de seu beneficiário, razão pela qual, se e enquanto não se consumarem os requisitos da usucapião, este último é um mero proprietário registral, mas não um autêntico proprietário civil, muito embora aparente sê-lo.

Vale ressaltar que a propriedade aparente e a meramente registral são conceitos que se confundem.

A propriedade natural pode também ser chamada de propriedade material, de fato ou econômica, ao passo que a propriedade civil também pode receber o nome de formal ou de direito.

Diz-se propriedade formal aquela que atende às formalidades legais, ao passo que material é aquela que ostenta o conteúdo de propriedade, sem a “roupagem” jurídica³⁵.

Então, propriedade formal é aquela que só tem a forma da propriedade, mas não a matéria, o conteúdo.

A propriedade meramente registral e a aparente também podem ser chamadas de formais, na medida em que lhes falta o conteúdo da propriedade, havendo apenas a sua forma.

Propriedade de fato é a que se realiza no plano fático, sem o reconhecimento como tal pelo direito; já propriedade de direito é aquela reconhecida pela lei, que pode ou não estar acompanhada da propriedade de fato.

Então, em todas as hipóteses examinadas acima, proprietário de fato é aquele que efetivamente exerce poder sobre a coisa, ao passo que proprietário de direito é aquele que é declarado como tal pela lei, mas que pode na realidade não exercer qualquer poder sobre a coisa.

Fala-se em propriedade econômica como sinônimo da propriedade natural porque a pessoa que efetivamente tem poder sobre a coisa é aquela que pode aplicá-

³³ “Art. 169. O negócio jurídico nulo não é suscetível de confirmação, nem convalesce pelo decurso do tempo.” (Brasil, 2002b)

³⁴ “Art. 216. O registro poderá também ser retificado ou anulado por sentença em processo contencioso, ou por efeito do julgado em ação de anulação ou de declaração de nulidade de ato jurídico, ou de julgado sobre fraude à execução.” (Brasil, 1973b)

³⁵ Aqui convém mencionar que a distinção entre matéria e forma no campo jurídico é uma clara aplicação ao direito do conceito de matéria e forma cunhado pela filosofia grega e transmitido à posteridade principalmente por Aristóteles (Reale; Antiseri, 1990, p. 180).

la à atividade econômica, integrando-a à cadeia de produção e circulação de riquezas³⁶.

Sendo assim, entende o autor necessário propor a diferenciação dos conceitos de propriedade civil (ou formal ou de direito), natural (ou material ou de fato ou econômica) e aparente (ou meramente registral), a fim de distinguir melhor as diversas situações que ocorrem relacionadas ao domínio humano sobre as coisas que compõem a natureza.

2.4 Mudanças históricas na propriedade

Na busca pelo conceito de propriedade, que é o objetivo maior do presente capítulo, torna-se importante discutir se esse conceito é cambiável ou não.

Na bibliografia sobre a propriedade, é comum encontrar a afirmação de que a propriedade varia profundamente ao longo da história e dos regimes econômicos.

Nesse sentido afirma Aronne que “O sistema social do mundo moderno, principalmente no período do pós-guerra, operou uma completa guinada na concepção de propriedade” (2014, posição 1013).

Na mesma direção aponta Nunes (2017, p. 22) que:

O novo modelo proprietário instituído pelo Código Civil napoleônico tinha por objetivo resguardar as pretensões econômicas da burguesia emergente. [...] A característica principal, portanto, desse novo modelo de propriedade, reside exatamente no objetivo de se atribuir efeitos quase absolutos a essa relação entre sujeito e objeto.

Francesco Macario afirma (2014, p. 3):

la dottrina non manca di sottolineare l'assenza di una categoria dominicale generale e unitaria astrattamente valida [...] In età romana [...] è proprietario chi esercita il proprio dominio su un determinato bene, in virtù di un titolo formale, legalmente riconosciuto dall'ordinamento giuridico. [...] si radica nell'esperienza giuridica medievale un modello di proprietà piuttosto

³⁶ “No caso da terra, direitos econômicos de propriedade são todos aqueles que os indivíduos julgam possuir ou exercem relacionados ao bem, por exemplo, posse e uso, venda, locação ou hereditariedade do imóvel, captação de água, exploração mineral, passagem, dentre outros, independentemente de haver títulos formais ou licenças para realização das atividades. [...] Os direitos legais são aqueles que o Estado delinea e protege como sendo a propriedade de um indivíduo” (Graça, 2019, p. 28) Ou seja: para essa economista, o direito econômico de propriedade é o poder sobre a coisa independentemente de esse poder ser declarado pela lei como propriedade; direitos legais são o poder sobre a coisa que é declarado como propriedade pela lei.

disarticolato, fondato non tanto sulla titolarità formale del diritto di proprietà, quanto sulla concreta possibilità per il soggetto di “utilizzare il bene”³⁷.

Ora, entende o autor desta tese que a propriedade natural não muda nunca, nem nunca mudou, sendo sempre, desde que surgiu o primeiro ser humano sobre a face da terra, o poder do homem sobre as coisas.

Contudo, a maneira como o fenômeno proprietário é tratado pelo direito evidentemente varia ao longo da história.

Então, em um dado momento em Roma, era proprietário aquele que recebia a tradição do imóvel nas maneiras previstas pelo direito de então (Moreira Alves, 2016, 304-329).

Em Portugal no século XIV foi instituída a chamada sesmaria, que era um arrendamento coercitivo das terras não cultivadas em favor de quem as desejasse usar (Lemmi, 2014, p. 225; Varela, 2002, p. 750), o que não existia anteriormente, constituindo uma dimensão nova do fenômeno da propriedade.

No Brasil hoje em geral é proprietário aquele que consta no registro como tal³⁸.

Ferreira Filho (2022, p. 328) relata que na China ou a propriedade é estatal ou é coletiva; contudo, atribuem-se direitos aos particulares que muito se assemelham à propriedade ocidental: ou seja, apesar de a lei chinesa declarar que não existe a propriedade privada sobre imóveis, na prática ela existe de maneira muito semelhante ao verificado nos países ocidentais³⁹.

³⁷ O que o autor traduz assim: a doutrina não deixa de sublinhar a ausência de uma categoria dominical geral e unitária abstratamente válida [...] Na Idade Romana [...] é proprietário quem exercita o próprio domínio sobre um determinado bem, em virtude de um título formal, legalmente reconhecido pelo ordenamento jurídico. [...] se radica na experiência jurídica medieval um modelo de propriedade mais desarticulado, fundado não tanto sobre a titularidade formal do direito de propriedade, quanto sobre a concreta possibilidade pelo sujeito de utilizar o bem.

³⁸ Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. § 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel. (BRASIL, 2002b)

³⁹ “Quanto à China e seus regimes de propriedade, é importante compreender a diferença entre as regras para áreas urbanas e rurais. Em tal país, há uma separação entre a propriedade e o direito de uso do imóvel, sendo que, nas áreas urbanas, a propriedade pertence ao Estado, mas o ocupante possui direitos de uso estáveis e bastante próximos àqueles exercidos pelo detentor da propriedade privada no ocidente, inclusive com direitos de submeter o imóvel à hipoteca, utilizá-lo como garantia real, além de serem alienados. Já nas áreas rurais, em regra, a propriedade pertence a uma coletividade (as vilas),”

Então, o tratamento legal da propriedade varia muito no tempo e no espaço; contudo, a propriedade em si não muda: é sempre o poder que o homem tem sobre a coisa⁴⁰.

Ou ainda: a propriedade natural não muda; o que muda é a propriedade civil⁴¹.

Recorrendo à terminologia aristotélica (Artigas, 2005, p. 62), é possível dizer que a substância da propriedade não muda, variando apenas os seus acidentes, que são a roupagem que lhe dá o direito posto⁴².

Trata-se de uma questão puramente teórica, que dificilmente terá alguma relevância na solução de algum problema jurídico prático, o que, entretanto, não retira importância do assunto, haja vista a necessidade científica de precisão terminológica.

Parece interessante lembrar que Aronne expressamente afirma que o domínio nunca muda; o que muda para ele é a propriedade⁴³. Ora, se, como se viu no item 2.2, o referido autor entende que o domínio é o poder sobre a coisa, então se conclui que neste aspecto a posição de Aronne coincide com a do autor deste trabalho, que entende que a propriedade natural (ou seja, o poder sobre a coisa) não muda.

2.5 Garantia constitucional da propriedade: alcance

A procura pelo conceito de propriedade passa necessariamente pela análise de sua disciplina normativa, que começa evidentemente pelas normas constitucionais que tratam da matéria.

Dispõe o inciso XXII do artigo 5º da Constituição Federal Brasileira (Brasil, 1988) que “é garantido o direito de propriedade”.

Aprofundando na interpretação dessa pequena frase exposta na Constituição Nacional, constata-se que em realidade ela encerra um grande mistério: o que será

⁴⁰ “Assim, não é incabível conceber a existência, de um lado, da propriedade como um fenômeno geral (todo poder sobre a coisa), que sempre esteve presente na história humana, e, de outro, de diferentes propriedades, específicas de cada momento histórico.” (Benatti, 2003, p. 25)

⁴¹ “Mas é integralmente falso que tudo muda no decorrer da história: [...] Nada prova que os verdadeiros problemas da filosofia tenham mudado com a história.” (Villey, 2003, p. 38)

⁴² Torres (2011, p. 326) faz menção a uma essência da propriedade: “Contudo, quanto a este aspecto Rodotá assinala que não deixou de existir um conteúdo essencial ou mínimo da propriedade, identificado pela aptidão natural ou histórica de cada bem para ser objeto de utilização econômica.”

⁴³ “o domínio nunca mudou. Ele pode variar conforme a substância dos bens sobre o qual recai, que admitem mais ou menos desdobramentos, ou mesmo mais plural (povos germânicos) ou individual (Roma), porém sempre foi igual “ (Aronne, 2014, posição 2540)

que esse enunciado garante efetivamente? Ou ainda: o que o mencionado dispositivo está impedindo o poder público ou qualquer cidadão de fazer?

Se o mencionado inciso XXII não fosse seguido pelos incisos XXIII⁴⁴ e XXIV⁴⁵, os quais estabelecem a função social da propriedade e a possibilidade de desapropriação, poder-se-ia interpretar a garantia constitucional da propriedade como autêntica impossibilidade de limitação dos poderes do proprietário e de desapropriação.

Contudo, a previsão constitucional da função social da propriedade e da desapropriação esvaziou completamente o inciso XXII do artigo 5º da Constituição Federal de significado⁴⁶, pois ficou prevista no mesmo diploma constitucional a possibilidade de a lei limitar os poderes dominiais e de o poder público retirar a propriedade do particular.

Se, evidentemente sempre por intermédio de lei, o poder público pode desapropriar qualquer bem e limitar o poder dominial⁴⁷, o que a garantia do direito de propriedade está impedindo o poder público de fazer?

Quer crer o autor que a garantia constitucional do direito de propriedade apenas impediria a declaração estatal de que absolutamente todos os bens situados no território nacional passariam a pertencer ao poder público, com ou sem direito de indenização: neste caso ficaria configurada a lesão à citada garantia constitucional⁴⁸.

Contudo, na medida em que nem Marx propunha a abolição integral da propriedade privada⁴⁹, parece que a efetiva aplicação prática da citada garantia

⁴⁴ “a propriedade atenderá a sua função social;” (Brasil, 1988)

⁴⁵ “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;” (Brasil, 1988)

⁴⁶ Leal afirma que a garantia em análise significa que ninguém pode ser desapropriado sem justa indenização: mas isso é a garantia do inciso XXIV, referente à desapropriação, e não a do inciso XXII, referente ao direito de propriedade; ou estaríamos diante da mesma garantia exposta em incisos distintos, em clara oposição ao aforismo de que a lei não contém palavras desnecessárias?

⁴⁷ No item 2.6 será discutido com mais vagar o conceito de função social da propriedade; aqui se toma tal conceito simplesmente como sinônimo de limitação ao poder do proprietário.

⁴⁸ Parece que é isso o que Mendes e Branco estão a dizer na seguinte passagem: “Ao legislador só se impede acabar, como tal e em geral, com o instituto jurídico, com o direito de propriedade.” (Leal, 2012, p. 478)

⁴⁹ “O que caracteriza o comunismo não é a abolição da propriedade em geral, mas a abolição da propriedade burguesa.” (Marx; Engels, 1998, p. 52). Moura explica que essa propriedade burguesa é a propriedade dos meios de produção: “Não se trata, pois, de uma condenação à propriedade enquanto tal, mas somente à propriedade privada dos meios de produção, porque permite a submissão e exploração dos despossuídos pelos possuidores através da apropriação, pelos donos do capital, de trabalho não remunerado.” (2019, p. 183)

constitucional muito remotamente ocorrerá, configurando o inciso XXII da Constituição Federal uma fórmula vazia de conteúdo.

Repete-se a questão: o que a garantia constitucional da propriedade está efetivamente garantindo aos cidadãos brasileiros?

Poder-se-ia dizer que a garantia constitucional em análise também impediria a supressão do direito de propriedade efetivada por outra maneira que não fosse a desapropriação; contudo, por mais esforço que se empregue, não se consegue imaginar alguma situação em que essa supressão da propriedade sem desapropriação ocorreria.

E não se está aqui evidentemente dizendo que o direito de propriedade não é importante: ao contrário; apenas se está a falar que a garantia constitucional da propriedade é uma cláusula despida de significado jurídico concreto.

Na medida em que a Constituição Federal prevê a possibilidade de o poder público retirar a propriedade do particular mediante desapropriação e de limitar o poder dominial, não se consegue imaginar alguma situação em que alguém poderia invocar a citada garantia constitucional contra o estado ou contra quem quer que seja.

Poder-se-ia também defender que a garantia constitucional do direito de propriedade estaria a impor ao poder público que protegesse a propriedade privada e reprimisse todos aqueles que a violassem.

Mas é difícil imaginar a situação em que a legislação de um país abdicasse de proteger o direito de propriedade dos cidadãos.

Ou seja: se a garantia constitucional da propriedade é a obrigação imposta ao poder público de proteger a propriedade privada, a violação dessa garantia apenas ocorreria se o estado brasileiro proclamasse que todos têm o direito de invadir toda e qualquer propriedade alheia e que a força pública não seria utilizada contra esses invasores, o que é inverossímil.

Então, tratando-se evidentemente de hipótese remota e cerebrina, que seguramente nunca será realizada na prática, não se pode entender que a garantia constitucional da propriedade seria apenas a obrigação imposta ao poder público de protegê-la.

Sendo assim, a questão permanece: o que a garantia constitucional do direito de propriedade está efetivamente a garantir?

Pontes de Miranda abordou a questão e afirmou que “ao legislador só se impede de acabar, como tal e em geral, com o instituto jurídico, com o direito de propriedade.” (1968, p. 367)

Ao fazer tal afirmação, Pontes está dizendo que a única restrição ao poder estatal conferida pela referida garantia constitucional é a supressão completa do direito de propriedade.

Ou seja: Pontes está afirmando que o Estado não pode apropriar-se de todos os bens situados em seu território e que está obrigado a proteger a propriedade de seus cidadãos; se agir de maneira diversa, então se configurará a violação à referida garantia.

Logo, Pontes está manifestando sua concordância com o que se disse acima: se é certo que a garantia em análise apenas impede o Estado de retirar todas as propriedades dos cidadãos e de abster-se de proteger essas propriedades, então se conclui que essa garantia tem conteúdo jurídico praticamente inexistente, pois é muito remoto conceber que o Estado procure fazer essa apropriação plena e que se abstenha de proteger a propriedade dos cidadãos,

Conclui-se este item com a afirmação de que não se está evidentemente defendendo a irrelevância do direito de propriedade, mas apenas afirmando que a garantia constitucional da propriedade não tem efetivo valor jurídico.

Entende o autor que o direito de propriedade é o tema central do direito, sendo delirantes todas as propostas surgidas na história da humanidade de sua abolição.

Contudo, a garantia constitucional da propriedade carece de significado jurídico efetivo, não sendo tarefa fácil imaginar situações que configurem sua violação.

2.6 Função Social da Propriedade

Na perseguição do conceito de propriedade, cabe agora investigar a função social da propriedade e suas relações com o domínio.

A propriedade nunca foi absoluta^{50 51}: nem no Código Napoleão⁵², nem no Código Beviláqua⁵³.

Em Roma havia menos restrições, mas as havia (Moreira Alves, 2014, p. 298; Souza, 2011, p. 402)⁵⁴.

O artigo 544 do Código Civil de Napoleão previa que a propriedade é “le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu’on n’en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements”⁵⁵ (Assemblée Nationale, 1804, p. 134).

Ora, ao admitir a existência de usos da coisa proibidos pela lei ou pelos regulamentos, o próprio Código Napoleônico previa a possibilidade de limitação da propriedade, do que segue que não é exato dizer que tal diploma estabelecia o poder absoluto do proprietário.

Se o Código Napoleão admitia usos da propriedade proibidos pela lei, isso significa que ele mesmo admitia limitações ao direito de propriedade, não sendo

⁵⁰ “tuttavia non esiste alcun sistema normativo che abbia attribuito un potere assoluto al proprietario del suo bene, ma ha sempre introdotto anche se in vario modo una serie di limiti (Macario, 2014, p. 19:). O que se traduz assim: todavia não existe algum sistema normativo que tenha atribuído um poder absoluto ao proprietário do seu bem, mas sempre introduziu ainda que em modo variado uma série de limites.

⁵¹ Em voto proferido em 1942, Orozimbo Nonato afirmava: “Aliás, nunca foi a propriedade, no próprio direito romano, um poder ser contraste.” No mesmo julgado, o ministro Valdemar Falcão manifestou-se de maneira semelhante: “A propriedade, porém, mesmo entre os povos antigos, nunca teve esse conceito absoluto que se imagina. (Brasil, 1942) Trata-se de interessante acórdão em que o STF apreciou se a legislação prevendo o tombamento de imóvel seria inconstitucional ou não, tendo julgado por maioria pela constitucionalidade, mas havendo votos no sentido de que a limitação do direito de propriedade no tombamento do prédio seria tão grande que significaria na prática uma desapropriação.

⁵² Em sentido contrário, Bussi (1989, p. 167). Muito embora alinhem-se com o discurso de que a propriedade no Código Napoleão era absoluta, Tepedino e Schreiber (2005) relembram que esse código previa a vedação ao abuso de direito e aos atos emulativos. Quinzacara (2008) opina da mesma maneira que Tepedino e Schreiber, pois afirma que a propriedade moderna era absoluta, mas depois complementa dizendo que sempre houve limites: “la ausencia de límites dominicales resulta un imposible dentro de la vida en sociedad, ya que ella misma demanda la imposición de reglas y de límites para que se garantice una armónica convivencia entre sus miembros. La sociedad no puede tolerar, ni ha tolerado nunca, tal configuración de la propiedad.” (2008, p. 500). O que se traduz assim: a ausência de limites dominicais resulta um impossível dentro da vida em sociedade, já que ela mesma demanda a imposição de regras e de limites para que se garanta uma harmônica convivência entre seus membros. A sociedade não pode tolerar, nem há tolerado nunca, tal configuração da propriedade. Aronne afirma que sempre houve limitações, mas agora é diferente: “Limites sempre houveram (sic), como o próprio Code Napoleon admitia; [...] Agora se trata de configurar positivamente limites e elementos propulsores internos ao direito de propriedade, traçando seu caráter relativo.” (2013, p.180)

⁵³ “Contudo, é preciso salientar que o absolutismo não é pleno, pois os mandamentos contidos no art. 544 limitam o uso e o gozo da propriedade às restrições impostas pela lei, pelos bons costumes, restrições essas que marcam a superioridade do social sobre o individual.” (Benatti, 2003, p. 113)

⁵⁴ Naliní e Levy afirmam que a Lei das XII Tábuas já continha restrições ao direito de propriedade (2013, p. 26).

⁵⁵ O que o autor traduz assim: a propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, desde que não se faça um uso proibido pelas leis ou pelos regulamentos.

correto dizer que a propriedade após a Revolução Francesa teria passado a ser absoluta.

É bem verdade que o Código Beviláqua não inseriu expressamente na definição de propriedade a possibilidade de sua limitação pela lei⁵⁶.

Contudo, na seção “Dos Direitos de Vizinhança” estabeleceu inúmeras restrições ao domínio dos proprietários, do que segue que parece inadequado dizer que esse código teria estabelecido o poder absoluto do proprietário sobre a coisa.

Ou seja, o Código Civil Brasileiro de 1916 também previa limitações ao direito de propriedade, não sendo correto dizer que esse diploma estabelecia um direito de propriedade absoluto.

Mas é fato que, ao longo dos séculos XIX e XX, aumentaram as restrições ao poder dos proprietários: o que aconteceu?

Acima de tudo, no século XIX, a chamada Revolução Industrial atingiu seu ponto culminante, que, juntamente com um grande desenvolvimento tecnológico, gerou uma quantidade de miseráveis e indigentes nunca antes vista na história da humanidade⁵⁷.

Pobreza sempre existiu, mas nunca se tinha visto uma situação como a gerada pela Revolução Industrial: milhares e milhares de miseráveis vivendo nas cidades em condições completamente desumanas e indignas.

Essa multidão empobrecida constituía um problema que clamava por uma solução, pois era evidente que essa era uma situação que não podia permanecer por muito tempo, sob pena de uma convulsão social de consequências sempre imprevisíveis.

Esse problema gerou uma enorme gama de propostas de solução, que incluíam a doutrina social da Igreja, a social-democracia e, acima de tudo, o marxismo⁵⁸.

De comum em todas essas propostas estava a ideia de que a plena liberdade dos segmentos enriquecidos da sociedade era a causa dessa miséria⁵⁹ e merecia limitação a fim de impedir a continuidade desse estado de coisas⁶⁰.

⁵⁶ Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua. (Brasil, 1916)

⁵⁷ Cf. Cordero Quinzacara, 2008, p. 503, e Aronne, 2014, posição 1042.

⁵⁸ Cordero Quinzacara, 2008, p. 505.

⁵⁹ “Proclamar o caráter sagrado da propriedade e o direito de estabelecer contratos livremente foi um meio de precipitar a maioria na pobreza e na dependência dos capitalistas.” (Villey, 2003, p. 155).

⁶⁰ “Com a introdução do sufrágio universal, o processo político passou a sofrer mais intensamente a influência de outras correntes de pensamento, como o socialismo, a socialdemocracia e o

Nesse contexto, gradativamente a lei vai impondo restrições à liberdade dominial, contratual e empresarial, o que vai acabar sendo chamado de funcionalização da propriedade⁶¹, do contrato⁶² e da empresa⁶³.

Ou seja; constatado que a liberdade dominial, contratual e empresarial gerava mais miséria e exclusão, passou-se a limitar tal liberdade.

E esse conjunto de restrições⁶⁴ recebeu o nome de função social da propriedade⁶⁵, do contrato e da empresa.

Diz-se função social porque, se a liberdade individual do proprietário, do contratante e do empresário é limitada, isso se deve a um interesse de toda a sociedade na propriedade⁶⁶, no contrato e na empresa.

socialcristianismo. E, nessa perspectiva, muitos de seus ideólogos encaravam a propriedade como instrumento de opressão de massas e fonte de crescente desequilíbrio social [...]. Decorre daí a ideia de impor limitações à propriedade no sentido de que ela, além de atender os desejos e interesses de seu titular, pudesse também responder e servir às necessidades da sociedade [...]. Ou seja, cumprir sua função social.” (Leal, 2012, p. 60). Cf. também Brandelli, 2005, p. 50.

⁶¹ “É certo, porém, que o novo direito de propriedade, diante da despatrimonialização do direito civil, não é mais o direito absoluto que já foi no período liberal, em que imperava o individualismo. É sim, hoje, um direito relativo, onde o proprietário não é mais o senhor absoluto do seu direito, não pode mais tudo, tendo-se lhe imposto uma série de limitações ou de obrigações em prol do interesse coletivo.” (Brandelli, 2005, p. 54). “além do direito oponível a todos, a propriedade traz em seu bojo obrigações, que são sua função social” (Aronne, 2014, posição 3592).

⁶² “Antes, o que era acordado tinha força obrigatória entre as partes, garantindo a intangibilidade dos contratos. Com a evolução da ordem jurídica e mudança na relação entre os contratantes, surgem limites e os contratantes já não podem definir sozinhos o conteúdo do contrato, que pode sofrer intervenção do legislador e submeter-se à revisão pelo Judiciário, além da força construtiva dos fatos sociais e também especialmente a eficácia vinculante dos comportamentos concludentes na execução contratual, não raro apta a alterar o programa contratual originário.” (Fachin, 2015, p. 69)

⁶³ “É possível, portanto, observar que a função social deve limitar a função econômica da empresa. Desse modo, não se pode almejar o comercial e tão somente a busca pelo lucro em prejuízo da função social. Tem-se então, que haver uma ponderação, a empresa enquanto uma instituição que colabora para o aumento da qualidade social em razão da sua função, sem olvidar que sua responsabilidade precípua é o objetivo econômico de produzir lucro.” (Santiago; Medeiros, 2017, p. 111) “Este absentismo do Estado, contudo, demonstrou, ao longo do tempo, a falácia do discurso de autonomia de mercado, em razão dos abusos cometidos pelo poder econômico, uma vez que, pela própria natureza das coisas o poder corrompe a si mesmo, o que ensejou a necessidade de intervenção Estatal na economia.” (Monaco; Silva, 2021, p. 69)

⁶⁴ As restrições podem ser tanto negativas (proibições) quanto positivas (obrigações): cf. Machado, 2002, p. 60, e Aronne: “Distinguem-se duas intervenções no direito de propriedade, fruto de sua função social. A primeira tem cunho limitador de tal direito, de modo que seu exercício ou oponibilidade não se revele prejudicial à pluralidade da coletividade. A segunda intervenção é impulsionadora, intervindo de modo ativo, para que da propriedade derive um resultado socialmente valioso.” (2014, posição 3663)

⁶⁵ Saint Simon falou primeiramente sobre a função social da propriedade, Comte divulgou a ideia e Duguit a aplicou ao direito: cf. Nalini e Levy (2013, p. 73); o primeiro diploma normativo a usar o termo foi a Constituição de Weimar: cf. Comparato (1986).

⁶⁶ Quanto à propriedade pública, há quem diga que falar em sua função social é um contrassenso, pois, sendo pública, tal propriedade só cumpriria uma função social e jamais uma função individual: “Apesar da consagração constitucional da necessidade de atendimento da função social da propriedade, há ainda divergência doutrinária sobre sua aplicação ou não às propriedades públicas, isso porque, no dizer de alguns, a propriedade pública, uma vez que pertencente à administração pública, é em sua natureza concebida para atender aos interesses coletivos e com isso não se haveria que falar em

Ou seja: limita-se o poder do proprietário porque a propriedade não serve apenas para satisfazer o dono, mas também a toda a sociedade^{67 68}.

Então, se a sociedade limita a liberdade dos proprietários, dos contratantes e dos empresários, é porque tem um interesse na propriedade, no contrato e na empresa, do que se conclui que tais institutos cumprem uma autêntica função social e não apenas individual^{69 70}.

E os limites à liberdade dominial configuram deveres dos proprietários, podendo-se dizer que a sociedade possui um autêntico direito a exigir que os proprietários cumpram esses deveres.

Mas não é só.

Constatou-se também que a função social da propriedade (e também do contrato e da empresa) está na própria gênese de tais institutos, pois, se a sociedade não tivesse interesse na propriedade, no contrato e na empresa, estes não seriam protegidos pelo estado, do que segue que se pode dizer que a função social é o fundamento da propriedade, do contrato e da empresa⁷¹.

função social da propriedade pública. Assim, para esses autores falar em função social da propriedade pública soa, no mínimo, como um pleonismo.” (Pereira, F., 2016, p. 330).

⁶⁷ “Estrutura e função são os dois elementos que compõem o direito subjetivo. A estrutura do modelo jurídico é captada quando perguntamos “como é?”; já a função se segue à pergunta “para que serve?” (Rosenvald, 2021, p. 13).

⁶⁸ Benatti insere a funcionalização da propriedade dentro da constitucionalização do direito civil: “A evolução constitucional e legislativa determinou profundas modificações nos poderes dominiais e na noção de propriedade. As progressivas intervenções limitativas do conteúdo da propriedade privada são resultado da crescente publicização, ou constitucionalização, do Direito Privado (2003, p. 187).

⁶⁹ Cardoso (2019, p. 341) cita a corrente que entende que a propriedade com função social é algo impossível: “Per Sforza, o la proprietà è individuale e privata oppure non si può parlare di proprietà privata, pertanto la sua socializzazione non sarebbe ammissibile. Ciò che può accadere è la soppressione della proprietà a beneficio dell’interesse sociale o collettivo – come nel caso dell’esproprio per l’utilità pubblica e sociale – ma non l’inserimento di doveri all’interno della struttura del diritto di proprietà.”. O que se traduz assim: para Sforza, ou a propriedade é individual e privada, ou não se pode falar de propriedade privada, portanto a sua socialização não seria admissível. Isso que pode acontecer é a supressão da propriedade a benefício do interesse social ou coletivo - como no caso da desapropriação pela utilidade pública e social - mas não o inserimento de deveres no interno da estrutura do direito de propriedade. Isso soa a este autor como um outro exagero condenável: não desconfigura a propriedade o fato de a lei estabelecer restrições ao direito de propriedade, permanecendo o mesmo direito de propriedade, mas agora com algumas restrições. Macario também menciona a opinião que vê uma incompatibilidade radical entre propriedade e função social (2014, p. 17).

⁷⁰ Ramos (2014, p. 551) afirma que “A função social da propriedade consiste na exigência do exercício, pelo proprietário, dos atributos inerentes ao direito de propriedade de modo compatível com o interesse da coletividade.”

⁷¹ “Diante deste quadro, resta claro que a propriedade está vinculada à função social e se não cumprida, não é propriedade.”(Oliveira; Ribeiro, 2010, p. 223).

Parece ser isso o que Locke dizia quando afirmava que a principal função do Estado é a proteção da propriedade⁷², pois o estado só protege aquilo que ele vê como bom; ou seja: se a propriedade, o contrato e a empresa não fossem considerados como um bem para a sociedade e o Estado, estes não teriam o menor interesse em protegê-los.

Vale dizer: se a sociedade não tivesse interesse nesses institutos, eles não existiriam.

Ou ainda: se a propriedade, o contrato e a empresa não cumprissem uma função social, a sociedade não se preocuparia em protegê-los e lhes dar existência⁷³.

Na mesma linha do pensamento lockeano, vai a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, ao afirmar em seu artigo 2º que “A finalidade de toda associação política é a preservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem.” (Ambassade de France au Brésil, 1792).

Para os revolucionários franceses do século XVIII a finalidade maior do poder público era a proteção dos direitos dos cidadãos, dentre os quais se incluía o direito de propriedade.

E qual o motivo dessa proteção? Porque a sociedade enxerga a propriedade como um bem para todos e porque a mera existência da propriedade já cumpre por si só uma função social.

Então, a função social não é apenas a soma das restrições ao direito de propriedade impostas pelo Estado; ela é também o próprio fundamento da proteção estatal à propriedade; em outras palavras: a função social é o fundamento maior do próprio direito de propriedade.

Por fim, percebeu-se também que o descumprimento das limitações à liberdade dominial gerava a punição ao proprietário consistente na perda da própria

⁷² “O fim maior e principal para os homens unirem-se em sociedades políticas e submeterem-se a um governo é, portanto, a conservação de sua propriedade (Locke, 1998, p.495).

⁷³ Cf. Farias, 2019, p. 174; quando Cardoso (2019, p. 340) afirma que a função social é o fundamento da propriedade, entende este autor que se está fazendo menção a esse aspecto da função social: ou seja, a sociedade só protege a propriedade em razão de enxergá-la como um bem.

propriedade, podendo-se dizer mais uma vez, sob uma outra perspectiva, que a função social é o fundamento da propriedade^{74 75}.

Ora, se o indivíduo perde a propriedade porque não respeitou os limites ao seu poder dominial impostos pela lei, é porque a propriedade está fundada na função social; para a conservação da propriedade é imprescindível que o proprietário respeite as limitações a seu poder impostas pela lei em nome da função social; logo, a função social é neste sentido também o fundamento do direito de propriedade.

Esse é o caso do artigo 243 da Constituição Federal, que prevê a perda da propriedade do imóvel em que forem cultivadas plantas destinadas à produção de drogas ou em que for utilizada mão-de-obra escrava⁷⁶: ou seja, descumprindo a proibição de cultivo de plantas destinadas à produção de drogas ou a proibição da escravidão, perde o proprietário a sua propriedade⁷⁷.

⁷⁴ “A garantia da propriedade, portanto, dirige-se, seja qual for a sua fonte no sistema jurídico brasileiro, à propriedade cumpridora da sua função social, conforme exigido pela Constituição.” (Tepedino; Schreiber, 2005, p. 119). “Não merece guarida no sistema a propriedade que não resta funcionalizada, já que a propriedade se justifica por sua função [...] A propriedade nos moldes retroapregoados sofre a intervenção estatal pela via jurisdicional (tutela) ou administrativa (desapropriação), sendo redirecionada para outro titular que a deterá [...]” (Aronne, 2014, posição 4103). “Léon Duguit insere-se entre os que, originalmente, buscaram alcançar a determinação de um conteúdo da função social da propriedade, em seu contexto moderno. Como visto acima, o referido autor defende que o emprego da riqueza apenas seria legítimo e, portanto, passível de ser garantido pelo Estado na exata medida em que fosse norteado para o atendimento de sua destinação social.” (Nunes, 2017, p. 80). “Fazendo uma correlação entre a finalidade do direito e o imóvel rural, tem-se que a função social não pode ser tida somente como mais uma limitação ao direito constitucional de propriedade. Ao revés, ela é que justifica e legitima tal direito, que deixa de existir se não observada a função social.” (Havrenne, 2018, p. 38) “a função social impõe deveres ao titular e a falta de cumprimento deles gera uma propriedade desfuncionalizada, sujeitando o titular à perda de proteção do respectivo direito.” (Ferreira Filho, 2022, p. 188). “há considerável parte da doutrina que afirma que a consequência pelo descumprimento da função social da propriedade conduz a consequências outras que não só as sanções constitucionalmente previstas, indicando a perda de tutela, de legitimidade e, às vezes, do próprio direito de propriedade” (Ferreira Filho, p. 193)

⁷⁵ Comparato (1997) chega ao ponto de dizer que o proprietário que não cumpre a função social perde o direito ao desforço imediato e aos interditos possessórios, com o que não se pode concordar, pois a aceitação dessa tese importaria em legitimar o uso da violência privada, o que não pode ser tolerado; se alguma propriedade não cumpre sua função social, seu proprietário deve ser punido na forma legal; mas não se pode admitir que terceiros façam justiça com as próprias mãos e invadam a referida área para retirá-la de seu dono.

⁷⁶ Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. (Brasil, 1988)

⁷⁷ “3) Propriedade que esteja sendo utilizada para produção de plantas psicotrópicas ilegais. Excepcionalmente, a Constituição prevê caso de confisco, ou seja, de perda da propriedade sem indenização, para punir o proprietário que determina ou deixa que ocorra a cultura ilegal de plantas psicotrópicas (art. 243).” (Ramos, 2014, p. 552)

Ou ainda: descumprindo as limitações ao seu domínio, perde o proprietário a propriedade do bem que não cumpria assim sua função social, convertendo-se o respeito aos limites do poder dominial em fundamento desse mesmo poder.

E, para que o proprietário receba a proteção estatal ao seu direito, é necessário que ele cumpra as restrições à sua liberdade, dentre as quais se insere a obrigação de tornar seu bem produtivo, a qual se encontra implicitamente positivada no instituto da usucapião, o qual prevê a perda do direito de propriedade estéril para aquele que faz a propriedade frutificar.

Existe uma autêntica obrigação ao proprietário de não deixar seu bem inútil, sob pena de perdê-lo para quem der utilidade a ele, consistindo essa obrigação em autêntica restrição à liberdade dominial, a qual é fundamento do instituto da usucapião.

Quando alguém perde seu direito por usucapião, ocorre igualmente uma punição pelo desrespeito à função social da propriedade, perdendo o proprietário desidioso seu direito em favor daquele que fez o bem dar fruto.

Então, a função social da propriedade é fundamento da propriedade sob duplo aspecto.

Primeiramente, a propriedade não seria protegida pelo Estado se este não tivesse interesse naquela; apenas porque o Estado vê a propriedade como um bem é que ele a protege, sendo esta uma primeira maneira de enxergar a função social como fundamento da propriedade.

Depois, ao proprietário que não respeita os limites ao seu poder dados pela lei, impõe-se a perda do direito de propriedade, do que segue que aqui o respeito à função social é fundamento da propriedade privada, sendo esta uma outra maneira de enxergar a funcionalização como base da propriedade.

Convém lembrar que no Brasil a Constituição de 1934 já estabelecia que “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.” (Brasil, 1934, art. 113, XVII)

A Carta de 1946 afirmava que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”, o que foi repetido pela Carta de 1946 (Brasil, 1946, art. 147).

Já a Constituição de 1967 previa a função social como um dos princípios da ordem econômica (Brasil, 1967b, art. 157, III), o que foi repetido no artigo 160 da Emenda Constitucional nº 1 (Brasil, 1969)⁷⁸.

Por fim, a Constituição de 1988 consagrou o referido princípio em seu artigo 5º, inciso XXIII, dizendo simplesmente que “a propriedade atenderá sua função social” (Brasil, 1988).

Cabe também lembrar que para a Constituição Federal de 1988 cumpre sua função social o imóvel urbano que atende às diretrizes traçadas pelo plano diretor⁷⁹, bem como o imóvel rural que é produtivo, respeita o meio ambiente e respeita os direitos dos empregados que nele trabalham⁸⁰.

Então, cumpre sua função social o imóvel urbano que respeita as diretrizes do plano diretor de sua cidade, quando houver tal plano, sabido que ele só é obrigatório para as cidades de mais de 20.000 habitantes⁸¹.

E o imóvel rural cumpre sua função social quando é produtivo, na forma prevista pela lei, quando o meio ambiente é respeitado e quando os direitos dos empregados que trabalham no imóvel são respeitados.

Para concluir este item, cabe dizer que o autor não concorda com aqueles que entendem que a propriedade funcionalizada seria estruturalmente diferente da propriedade tradicional^{82 83}.

⁷⁸ Nunes observa que, apesar do autoritarismo do regime implantado em 1964 no Brasil, não houve retrocesso quanto à função social nas Cartas de 1967 e 1969 (2017, p. 129).

⁷⁹ Art. 182. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (Brasil, 1988).

⁸⁰ “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores” (Brasil, 1988, art. 186). O Estatuto da Terra já apresentava disposições de conteúdo semelhante (Brasil, 1964, art. 2º, § 1º).

⁸¹ “§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”

⁸² Cf. Tepedino (2004, p. 319), Farias (2019, p. 174), Andrade (2019, p. 471), Aronne (2014, posição 1453) e Souza (2011, p. 407).

⁸³ Há quem diga que a propriedade funcionalizada seria uma volta à propriedade pré-moderna: “Esto marcará el término de la era de “la propiedad” y el comienzo de la era de “las propiedades”, que para las plumas más autorizadas no será sino un retorno a las antiguas tradiciones del período anterior a la codificación,” (Cordero Quinzacara, 2008, p. 513. O que se traduz assim: isto marcará o término da era da propriedade e o começo da era das propriedades, que para as penas mais autorizadas não será senão um retorno às antigas tradições do período anterior à codificação.

Como já dito, a propriedade é o poder do homem sobre a coisa, não constituindo eventuais limitações a esse poder um novo modelo de propriedade⁸⁴.

A propriedade funcionalizada é a mesma propriedade de sempre, apenas com algumas restrições a mais, não sendo essencialmente diferente da propriedade que existiu em outros momentos históricos, em que havia menos restrições.

Aliás, como se viu acima neste item, a propriedade sempre foi funcionalizada, sempre tendo havido restrições ao poder dos proprietários; o fato de contemporaneamente ter ocorrido um aumento dessas restrições não justifica que se passe a considerar que a propriedade atual seria estruturalmente diferente da propriedade de outras épocas.

2.7 Propriedade e liberdade

Após o item que tratou da função social da propriedade, o que engloba não só as restrições à liberdade dominial, mas também a própria existência da propriedade, cabe examinar agora as relações que existem entre a propriedade e a liberdade humana.

E se começa com a constatação de que, quanto mais livre for, mais o homem vai se apropriar da realidade que o cerca⁸⁵; sem nenhuma amarra, naturalmente o homem vai se lançar sobre o mundo e dominar aquilo que estiver ao alcance de suas forças⁸⁶.

O homem lança-se sobre a realidade que o cerca à procura do que o complementa, apoderando-se de partes da realidade exterior nessa busca por complementação.

⁸⁴ Nesse sentido, Cardoso (2019, p. 363): “le limitazioni imposte dalla funzione sociale, poiché sono esterne al concetto, non hanno il potere di modificare il diritto di proprietà.”; o que se traduz assim: as limitações impostas pela função social, pois que são externas ao conceito, não têm o poder de modificar o direito de propriedade; Mota (2008-2009, p. 1): “a função social da propriedade aparece primordialmente como uma limitação externa ao direito, mais do que algo que seja inerente à estrutura do próprio direito.” Ferreira Filho (2022, p. 182): “A doutrina social da propriedade corresponde a uma alteração conceitual de seu tradicional regime porém não muda a sua essência”.

⁸⁵ “é possível supor que desde os primórdios da civilização o homem busque a satisfação de suas necessidades vitais ou não, nos bens existentes na natureza, algumas vezes satisfazendo necessidades físicas temporárias (p.ex. alimentação), outras vezes, necessidades físicas duradouras (p.ex. habitação).” (Torres, 2011, p. 281).

⁸⁶ “Quer consideremos a razão natural - que nos diz que os homens, uma vez nascidos, têm direito à sua preservação e, portanto, à comida, bebida e a tudo quanto a natureza lhes fornece para sua subsistência” (Locke, 1998, p. 407)

Nesse sentido é que se pode dizer que a propriedade é expressão da liberdade: inexoravelmente o homem vai conquistar o mundo exterior e o submeter à sua vontade.

Ou seja: a propriedade privada é expressão da liberdade do homem na procura dos bens que o completem.

E nessa conquista da realidade vão se manifestar as diferenças pessoais com a conseqüente desigualdade patrimonial: inevitavelmente uns terão mais e outros terão menos.

Sem limites além de suas capacidades individuais, necessariamente ocorrerá a desigualdade no patrimônio de cada um.

E uma situação de desigualdade extrema é muito perniciosa, gerando revolta e, em última medida, impedindo até que os ricos usufruam de sua própria riqueza⁸⁷.

Vale dizer: a desigualdade que ultrapassa um certo limite é muito maléfica e perigosa, sendo comumente acompanhada de revolta e violência, que é uma situação indesejável e nociva.

Então, em uma situação de profunda desigualdade, é necessário limitar a liberdade humana para promover alguma distribuição de riqueza, a fim de promover a paz social⁸⁸.

Contudo, de outro lado, a regulação não pode aniquilar a liberdade e, por consequência, a desigualdade patrimonial, pois, se o fizesse, criaria inúmeras dificuldades econômicas⁸⁹.

⁸⁷ “Is it possible to imagine societies in which the concentration of income is much greater? Probably not. If, for example, the top decile appropriates 90 percent of each year’s output (and the top centile took 50 percent just for itself, as in the case of wealth), a revolution will likely occur, unless some peculiarly effective repressive apparatus exists to keep it from happening.” (Piketty, 2017, p. 436) O que se traduz assim: é possível imaginar sociedades em que a concentração da renda é muito maior? Provavelmente não. Se, por exemplo, a décima parte superior apropriar-se de 90% da produção de cada ano (e a centésima parte superior toma 50% apenas para si, como no caso da riqueza), uma revolução provavelmente ocorrerá, a menos que algum aparato repressivo peculiarmente eficaz exista para impedir isso de acontecer.

⁸⁸ “For my part I think that capitalism, wisely managed, can probably be made more efficient for attaining economic ends than any alternative system yet in sight, but that in itself it is in many ways extremely objectionable.” (Keynes, 1936, p. 76-77) O que o autor traduz assim: por minha parte eu penso que o capitalismo, sabiamente administrado, pode provavelmente ser feito mais eficiente para atingir objetivos econômicos do que qualquer sistema econômico ainda em vista, mas que em si mesmo ele é extremamente criticável. Ao falar em capitalismo sabiamente administrado, Keynes afirma a sua convicção de que os indivíduos no sistema econômico não devem ser absolutamente livres, sendo necessária uma administração desse sistema para otimizá-lo e corrigir suas imperfeições.

⁸⁹ “o sucesso ou o fracasso de uma Nação, do ponto de vista econômico-institucional, depende de instrumentos adequados que garantam o empreendedorismo e facilitem a participação de novos entrantes; que simplifique o regime impositivo fiscal e adote medidas que diminuam os custos de transação contribuindo com uma alocação eficiente de recursos, a fim de que sejam aumentados os

Uma situação em que o Estado cerceasse a liberdade e assumisse toda a atividade econômica a fim de produzir igualdade patrimonial não geraria bons resultados, o que é demonstrado pelo mau desempenho econômico dos países que tentaram seguir esse caminho⁹⁰.

Então, a propriedade é expressão da liberdade e, em uma situação de desigualdade extrema, essa liberdade deve ser restringida para produzir alguma distribuição patrimonial.

Contudo, essas restrições não podem chegar ao ponto de estrangular totalmente a livre-iniciativa.

Além do mais, a propriedade privada relaciona-se com a liberdade de uma outra maneira: ela é necessária também como limitadora do poder estatal.

Ora, sabido que a propriedade é um poder, a propriedade pública concentra mais esse poder no Estado, aumentando assim a tendência do poder público esmagar seus súditos.

Ou ainda: admitido como certo que a divisão de poder é fonte de liberdade, em razão de limitar o poder estatal, a propriedade privada é uma divisão do poder sobre os bens presentes no território do país⁹¹, o que limita o poder do Estado⁹².

Vale desenvolver melhor: a concentração de poderes possibilita o abuso desse poder com o conseqüente esmagamento dos súditos; sendo assim, a propriedade privada, ou o poder não estatal sobre as coisas, é um poder a menos para o Estado; é uma limitação ao poder estatal, o que viabiliza a liberdade dos cidadãos.

Então, a propriedade privada não é só expressão da liberdade humana; ela é também limitação ao poder estatal e meio de assegurar a própria liberdade humana contra o poder estatal.

níveis de investimento, como política desenvolvimentista, visando o engrandecimento do país.” (Monaco; Silva, 2021, p. 75)

⁹⁰ O texto citado na nota 89 contém uma afirmação de Keynes sobre a eficiência superior de um sistema econômico fundado na liberdade dos indivíduos e não na intervenção estatal.

⁹¹ “Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor” (Montesquieu, 2000, p. 168).

⁹² “Até aqui expus a natureza do homem (cujo orgulho e outras paixões o obrigaram a submeter-se ao governo), juntamente com o grande poder do seu governante, ao qual comparei com o Leviatã, tirando essa comparação dos dois últimos versículos do capítulo 41 de Jó, onde Deus, após ter estabelecido o grande poder do Leviatã, lhe chamou Rei dos Soberbos. Não há nada na Terra, disse ele, que se lhe possa comparar. Ele é feito de maneira que nunca tenha medo. Ele vê todas as coisas abaixo dele, e é o Rei de todos os Filhos da Soberba.” (Hobbes, 2003, p. 271)

O poder privado sobre os bens é um poder a menos na mão do Estado, configurando assim uma limitação ao poder estatal, a qual viabiliza a liberdade do cidadão.

Por fim, pode-se falar em liberdade no exercício do direito de propriedade, podendo o homem ter mais ou menos liberdade no seu poder sobre a coisa, o que se relaciona com a função social da propriedade, que já foi examinada no item 2.6 supra.

Ou seja: no campo do exercício da propriedade, pode-se também falar em liberdade, sendo este um outro aspecto em que a propriedade e a liberdade estão relacionados.

Então, a liberdade relaciona-se com a propriedade em três aspectos: primeiramente a propriedade é expressão da liberdade humana na conquista da realidade que cerca o homem; depois, a propriedade privada configura uma limitação ao poder estatal, o que viabiliza a própria liberdade, dificultando abusos praticados pelo estado; por fim, o exercício do domínio sobre a coisa manifesta também a liberdade humana, podendo ser maior ou menor no tempo e no espaço, conforme as limitações impostas pelo direito.

3 REGISTRO DE IMÓVEIS

Na medida em que o desmatamento ilegal só pode ser praticado por aquele que exerce alguma espécie de poder sobre o imóvel e que, no Brasil, o poder mais amplo sobre a coisa imóvel, a propriedade, é em geral constituído pelo registro, o próximo passo lógico do presente trabalho é sem sombra de dúvida tratar sobre o registro de imóveis brasileiro.

Tratando o presente trabalho sobre as relações entre a irregularidade fundiária e o desmatamento ilegal, cabe examinar o registro de imóveis, haja vista que a irregularidade fundiária é acima de tudo (mas não só) um problema concernente ao registro do imóvel.

3.1 *Conceito*

Gradativamente surgiram iniciativas de criação de sistemas de registro de imóveis⁹³, visando proteger os direitos sobre imóveis, tanto do proprietário, quanto de terceiros, especialmente dos credores garantidos pelo bem.

Na França houve uma primeira tentativa frustrada de criação de um registro de hipotecas no século XVII com Colbert, a qual apenas se concretizou quase um século

⁹³ “Although certain mediaeval precedents exist, title systems were completed with land registers as of the second half of the nineteenth century. Examples are France in 1855; Australia in 1825 (Registration of Deeds Act 1825 (NSW)), and then from 1858 (Real Property Act 1858 (SA)); Spain in 1861; England in 1862; Italy in 1865; and Germany in 1896–1900 based on the 1794 Prussian code. All adopted — albeit to very different degrees — a title system consisting of the publicity of property rights in books and the protection of the registered proprietor.” (Arrieta-Sevilla, 2012, p. 207) O que se traduz assim: Embora certos precedentes medievais existam, sistemas de direitos foram complementados com registros de terras na segunda metade do século 19. Exemplos são a França em 1855; Austrália em 1825 (Ato de Registros de Títulos de 1825 (NSW)), e então de 1858 (Ato de Propriedade Real de 1858 (SA)); a Espanha em 1861; a Inglaterra em 1862; a Itália em 1865; e a Alemanha em 1896-1900 baseado no código prussiano de 1794. Todos adotaram - embora em graus muito diferentes - um sistema de direitos consistente em publicidade dos direitos de propriedade em livros e a proteção do proprietário registrado.

mais tarde com a instituição dos conservadores de hipotecas, o que foi reafirmado pelo Código Napoleônico e permanece em vigor até hoje^{94 95}.

Na Alemanha a primeira codificação registral ocorreu na Prússia no final do século XIX, a qual forneceu os elementos básicos para a lei de registro de imóveis que ainda se encontra em vigor⁹⁶.

Na Inglaterra no século XVI Henrique VIII instituiu um registro de títulos⁹⁷, assim como em 1862 foi criado pelo Land Registry Act um sistema de registro de direitos⁹⁸.

⁹⁴ “Le décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière dont le principe avait déjà été admis par de très anciens textes, notamment l’édit du 17 juin 1771 créant le corps des conservateurs des hypothèques et l’édit de Colbert de mars 1673. Une loi du 9 messidor an III (27 juin 1795) s’était efforcé de prévoir la publication des hypothèques dans la commune de situation des biens et une loi du 11 brumaire an VII (1er novembre 1798) a imposé, la transcription des actes translatifs de propriété. Le décret de 1955 a remplacé la Loi du 23 mars 1855 sur la transcription hypothécaire.” (Braudo, [202-?c]) O que se traduz assim: O decreto n° 55-22 de 4 de janeiro de 1955 trazendo reforma da publicidade fundiária cujo princípio já tinha sido admitido por textos muito antigos, notadamente o edito de 17 de junho de 1771 criando o corpo dos conservadores de hipotecas e o edito de Colbert de março de 1673. Uma lei de 9 messidor ano III (27 de junho de 1795) tinha procurado prever a publicação das hipotecas na comuna da situação dos bens e uma lei de 11 brumaire ano VII (1º de novembro de 1798) impôs a transcrição dos atos translativos de propriedade O decreto de 1955 substituiu a lei de 23 de março de 1855 sobre a transcrição hipotecária.

⁹⁵ No Código de Napoleão o registro das hipotecas estava previsto no artigo 2146: “Les inscriptions se font au bureau de conservation des hypothèques dans l’arrondissement duquel sont situés les biens soumis au privilège ou à l’hypothèque.” (Assemblée Nationale, 1804) O que se traduz assim: As inscrições são feitas no escritório de conservação de hipotecas da circunscrição na qual estão situados os bens submetidos ao privilégio ou à hipoteca.

⁹⁶ “Eine erste Kodifikation des Grundbuchsystems stellte die Preußische Grundbuchordnung aus dem Jahre 1872. [...] Ein Vierteljahrhundert später bildeten die Grundsätze der preussischen GBO die Grundlage für die Schaffung der Reichsgrundbuchordnung vom 24.3.1897.” (Wilsch, 2011, p. 4) O que se traduz assim: uma primeira codificação do sistema registral representou o regulamento do registro de imóveis da Prússia do ano de 1872. [...] Um quarto de século mais tarde os princípios do regulamento de registro de imóveis da Prússia constituíram o fundamento para a criação do regulamento de registro de imóveis do império de 24 de março de 1897.

⁹⁷ “Originally in English law the only way to transfer freehold land was by livery of seisin, that is the public transfer of the land by the vendor to the purchaser [...] involved handing over a piece of turf in the presence of witnesses. This form of conveyance was not abolished until 1925, but lost favour after the Statute of Uses (1535) allowed conveyance by deed. But the legislators did not want to allow secret conveyancing, so the Statute of Enrolments of the same year made it compulsory to enrol deeds of bargain and sale with the keeper of the rolls of the county, or in one of the courts at Westminster. This act can be seen as the ancestor of the Land Registration Acts.” (Mayer; Pemberton, 2000, p. 4) O que se traduz assim: Originalmente no direito inglês a única maneira de transferir a propriedade imobiliária era pela entrega da posse, isto é, a pública transferência da terra pelo vendedor ao adquirente envolvia a entrega de um pedaço de grama na presença de testemunhas. Essa forma de transferência não foi abolida até 1925, mas perdeu força depois que o Estatuto de Usos (1535) permitiu a transferência por contrato. Mas os legisladores não queriam permitir transferência secreta; assim o Estatuto de Inscrições do mesmo ano tornou obrigatório inscrever contratos de negociação e venda com o guardião dos rolos do condado ou em uma das cortes de Westminster. Esse ato pode ser visto como ancestral dos Atos de Registro de Imóveis (ou legislação sobre registro de imóveis na Inglaterra).

⁹⁸ “**2 Registry to be established** - There shall be established a Registry of the Title to Landed Estates. [...] **5 Examination of Title with Guarantee** - On Application for the Registration of a Title as indefeasible, the Title shall be examined by the Registrar and Examiners of Title hereinafter mentioned in such Manner as General Orders shall direct.” (Reino Unido, 1862). O que se traduz assim: 2 Registro a ser estabelecido - Deverá ser estabelecido um registro de direitos para as propriedades imobiliárias. [...] Exame do título com garantia - No requerimento de registro de um título como indiscutível, o título

Então, em geral, as instituições criadas para a proteção dos direitos imobiliários baseiam-se em alguma espécie de registro visando conferir publicidade a esses direitos⁹⁹.

Não se deve confundir a afirmação acima com o fato de que na França, por exemplo, adquire-se o domínio do imóvel com o simples contrato¹⁰⁰, ao contrário do que ocorre, por exemplo, na Alemanha¹⁰¹ e no Brasil¹⁰², em que a aquisição da propriedade ocorre no registro.

Ou seja: a existência de alguma espécie de registro não é incompatível com as legislações que afirmam a aquisição do domínio pelo simples contrato.

Por exemplo, em Wisconsin-EUA, o instrumento contratual não registrado é considerado nulo em relação ao adquirente de boa-fé por quantia considerável que registrou seu instrumento (LEMMI, 2022, p. 306-307)¹⁰³.

será examinado pelo registrador e examinadores de títulos a seguir mencionados da maneira determinada pelas ordens gerais.

⁹⁹ “In spite of the differences between the systems of the numerous countries operating a land registration system (either deeds or titles), there are four basic legal principles that can generally be recognized: a) The booking principle implies that a change in real rights on an immovable property, especially by transfer, is not legally effectuated until the change or the expected right is booked or registered in the land register. [...] c) The principle of publicity implies that the legal registers are open for public inspection.” (Henssen, 1996, p. 3) O que o autor traduz assim: a despeito das diferenças entre os sistemas dos numerosos países que operam um sistema de registro de imóveis (sejam títulos ou direitos), há quatro princípios legais básicos que podem geralmente ser reconhecidos: a) o princípio da inscrição implica que uma mudança nos direitos reais sobre uma propriedade imóvel, especialmente por transferência, não é legalmente efetuada até que a mudança ou o direito esperado seja inscrito ou registrado no registro de imóveis [...] c) o princípio da publicidade implica que os registros legais são abertos para inspeção pública. Nota do autor: aqui é necessário atentar para uma dificuldade de ordem linguística, pois em inglês “title register” não corresponde ao que se entende no Brasil por registro de títulos, mas, ao contrário, ao que se chama aqui registro de direitos.

¹⁰⁰ “Art. 1582 - La vente est une convention par laquelle l’un s’oblige à livrer une chose, et l’autre à la payer. [...] Art. 1583 - Elle est parfaite entre les parties, et la propriété est acquise de droit à l’acheteur à l’égard du vendeur, dès qu’on est convenu de la chose et du prix, quoique la chose n’ait pas encore été livrée ni le prix payé.” (Assemblée Nationale, 1804) O que se traduz assim: Art. 1582 - A venda é uma convenção pela qual um se obriga a entregar uma coisa e o outro a pagá-la. [...] Art. 1583 - Ela é perfeita entre as partes e a propriedade é adquirida de direito pelo comprador em relação ao vendedor desde que se convencionou sobre a coisa e o preço, embora a coisa não tenha ainda sido entregue nem o preço pago.

¹⁰¹ **§ 873 Erwerb durch Einigung und Eintragung** (1) Zur Übertragung des Eigentums an einem Grundstück, zur Belastung eines Grundstücks mit einem Recht sowie zur Übertragung oder Belastung eines solchen Rechts ist die Einigung des Berechtigten und des anderen Teils über den Eintritt der Rechtsänderung und die Eintragung der Rechtsänderung in das Grundbuch erforderlich, soweit nicht das Gesetz ein anderes vorschreibt. (Bürgerliches Gesetzbuch, 1900) O que se traduz assim: § 873 Aquisição por acordo e registro (1) Para a transferência da propriedade sobre um imóvel, para a oneração de um imóvel com um direito, bem como para a transferência ou a oneração de um tal direito é necessário o acordo do autorizado e da outra parte sobre a entrada da modificação jurídica e o registro da modificação jurídica no registro de imóveis, desde que a lei não prescreva de maneira contrária.

¹⁰² Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. (Brasil, 2002b)

¹⁰³ 706.08 Nonrecording, effect. (1) (a) Except for patents issued by the United States or this state, or by the proper officers of either, every conveyance that is not recorded as provided by law shall be void as

Nesse estado e, normalmente, em todas as localidades em que vigora a chamada “common law”, adquire-se o imóvel simplesmente com o contrato; contudo, se um terceiro com os requisitos referidos acima registrar primeiro seu instrumento, este adquire o imóvel e o adquirente sem registro sofre a nulificação de seu título.

Sendo assim, as instituições criadas ao redor do mundo para proteger os direitos imobiliários invariavelmente passam pelo registro, mesmo que em suas localidades vigore o princípio da aquisição do imóvel pelo contrato.

E esses sistemas de registro costumam adotar duas maneiras distintas: ou é um simples arquivo de documentos, em que o registrador não verifica a juridicidade do título registrado, o que se convencionou chamar de registro de títulos, ou é um registro antecedido pela verificação pelo oficial da presença dos requisitos legais, o que se convencionou chamar de registro de direitos¹⁰⁴.

Desenvolvendo melhor: ou o registrador verifica a legalidade do título registrando, o que configura o sistema de registro de direitos, ou simplesmente arquiva o título, fazendo uma verificação muito reduzida¹⁰⁵, o que configura o sistema de registro de títulos.

against any subsequent purchaser, in good faith and for a valuable consideration, of the same real estate or any portion of the same real estate whose conveyance is recorded first. O que se traduz assim: 706.08 Falta de registro - efeito. (1)(a) Exceto por patentes emitidas pelos EUA ou por este estado ou pelos oficiais próprios de ambos, toda transmissão que não é registrada como previsto pela lei será nula contra qualquer adquirente subsequente, em boa-fé e por uma importância considerável, do mesmo imóvel ou de alguma parte do mesmo imóvel cuja transmissão foi registrada primeiro.

¹⁰⁴ “A deed registration system means that the deed itself, being a document which describes an isolated transaction, is registered. This deed is evidence that a particular transaction took place, but it is in principle not in itself proof of the legal rights of the involved parties and, consequently, it is not evidence of its legality. Thus before any dealing can be safely effectuated, the ostensible owner must trace his ownership back to a good root of title. [...] A title registration system means that not the deed, describing e.g. the transfer of rights is registered but the legal consequence of that transaction i.e. the right itself (=title). So the right itself together with the name of the rightful claimant and the object of that right with its restrictions and charges are registered. With this registration the title or right is created.” (Henssen, 1996, p. 3) O que o autor traduz assim: um sistema de registro de títulos significa que o título mesmo, sendo um documento que descreve uma transação isolada, é registrado. Esse título é evidência de que uma transação particular teve lugar, mas em princípio não é em si mesmo prova dos direitos legais das partes envolvidas e, conseqüentemente, não é evidência de sua legalidade. Portanto, antes de que qualquer negociação seja seguramente efetuada, o proprietário ostensivo deve vincular sua propriedade a uma boa raiz de títulos para trás. [...] Um sistema de registro de direitos significa que não o título, descrevendo por exemplo a transferência de direitos é registrado, mas a consequência legal daquela transação, isto é, o direito mesmo (= título). Assim o direito mesmo junto com o nome do legítimo pretendente e o objeto daquele direito com suas restrições e ônus são registrados. Com esse registro o título ou direito é criado. Nota do autor: neste trecho fica bem evidente que “title register” em inglês corresponde ao que se entende no Brasil por registro de direitos.

¹⁰⁵ Diz-se que em um registro de títulos o respectivo oficial faz uma verificação reduzida porque mesmo nesse sistema sempre há algum requisito para o registro; então, por exemplo, em Wisconsin-EUA, o registrador verifica apenas se o instrumento tem reconhecimento de firma, bem como se as partes e o imóvel a que se refere estão bem especificados (Lemmi, 2022, p. 296-300).

Normalmente as instituições criadas em todos os países para a proteção dos direitos imobiliários envolvem alguma dessas duas espécies de registro, desconhecendo-se alguma outra alternativa.

E o registro protege a aquisição dos direitos imobiliários fundamentalmente pela chamada publicidade: ao tornar acessível a todos os direitos existentes sobre os imóveis, protege-se o adquirente desse imóvel, negando força aos ônus ocultos que poderiam prejudicar este último¹⁰⁶.

Ou seja: a existência de um sistema de registro impede que adquirentes de um imóvel sejam surpreendidos pela existência de uma hipoteca ignorada ou algum outro ônus, o que protege o adquirente de boa-fé e fomenta o mercado imobiliário¹⁰⁷.

A publicidade registral garante acima de tudo o adquirente de direitos imobiliários, pois assegura que este não será surpreendido com algum direito oculto contraditório ao seu e que leve à perda do direito adquirido¹⁰⁸.

De outro lado, a verificação pelo oficial da legalidade do título registrando¹⁰⁹ (o que se chama no Brasil qualificação¹¹⁰) protege o direito do proprietário atual (e dos

¹⁰⁶ “a publicidade pode ser conceituada como aquela atividade destinada a dar a conhecer a alguém certa situação. Dar publicidade dos atos é tornar acessível às pessoas certas informações. Trata-se do oposto da clandestinidade.” (Brandelli, 2016, p. 80)

¹⁰⁷ Carvalho afirma que o registro de imóveis existe acima de tudo no interesse de terceiros (1976, p. 75). Pontes diz que “a finalidade do registro é proteger o tráfico imobiliário” (2012, p. 339).

¹⁰⁸ Brandelli afirma que não é a publicidade que protege o adquirente, mas sim a aparência decorrente da publicidade: “Na medida em que, como se viu, a proteção da segurança jurídica em seu aspecto dinâmico, isto é, a proteção do tráfico jurídico, na esfera dos direitos imobiliários, é dada - salvo em caso de registro sanante - não pela publicidade registral imobiliária, mas pela tutela da aparência, em razão da publicidade, [...]” (2016, p. 126) O autor deste trabalho entende que essa afirmação apenas tem aplicação quando ocorrer divergência entre o publicizado e o real; contudo, quando houver convergência, cabe dizer que a publicidade efetivamente protege o adquirente.

¹⁰⁹ A atuação do registrador imobiliário, enquanto guardião dos direitos reais, realiza-se através da “ferramenta de qualificação registral”, meio pelo qual confirma a legalidade do título submetido à registro por meio de sua confrontação com os títulos preexistentes, bem como com a legislação e princípios registrares, se impondo a harmonia entre ambos a fim de que possam ascender à publicidade registral. (Bubols, 2021, p. 91) “Diz-se qualificação registral (imobiliária) o juízo prudencial, positivo ou negativo, da potência de um título em ordem a sua inscrição predial, importando no império de seu registro ou de sua irregistro.” (Dip, 1992, p. 40)

¹¹⁰ O autor não resiste à tentação de externar seu desagrado com o termo “qualificação”, consagrado pela doutrina registral como significando essa atividade do oficial de verificar a legalidade do título apresentado a registro, pois qualificar propriamente significa conferir uma qualidade a algo e não verificar se essa qualidade está presente; alguém se qualifica fazendo um curso ou lendo um livro, por exemplo; qualifica-se um prédio, pintando-se suas paredes, com o que se conferem qualidades a ele; contudo, quando verifica um título que lhe foi submetido, o oficial não o qualifica, mas, ao contrário, verifica se no título examinado está presente a qualidade da conformidade com o direito. Contudo, também é necessário dizer que se trata de uma questão meramente terminológica, sem qualquer consequência prática, bem como que os dicionários registram qualificar como sinônimo de avaliar (Aulete Digital, [202-?d]).

titulares de outros direitos registrados), na medida em que se assegura que este só perderá seu direito nas hipóteses previstas em lei¹¹¹.

Então, ao verificar a legalidade do título apresentado a registro, protege-se o titular do direito registrado e não o seu adquirente.

Vale repetir: a proteção do adquirente é dada pela publicidade, garantindo-se que ele não será surpreendido por algum direito oculto contraditório ao seu; já a proteção do titular do direito constante do registro é dada pela verificação feita pelo registrador ao título que lhe foi submetido, garantindo-se que o titular do direito não o perderá se não nas hipóteses previstas pela lei.

E essa proteção ao proprietário registrado (conferida pela verificação da legalidade do título pelo oficial) e ao adquirente do direito imobiliário (conferida pela publicidade) fomenta o mercado imobiliário ao diminuir os riscos da perda de direitos¹¹².

Ora, a partir do momento em que se sentem seguros de que não irão perder seus direitos, a não ser nas hipóteses legais, e que não serão surpreendidos por alguém com um direito melhor do que o seu, os cidadãos são estimulados a participar do mercado imobiliário, aplicando sua poupança na aquisição de imóveis¹¹³.

E, em uma situação de mais insegurança, menos pessoas aplicarão seus recursos na compra de imóveis, desestimulando o mercado imobiliário.

Sendo assim, o registro de imóveis é a instituição que visa proteger os direitos imobiliários, sejam os dos proprietários (mediante a “qualificação”, nos sistemas de registro de direitos), sejam os dos adquirentes do imóvel (mediante a publicidade, nos sistemas de registro de direitos e de títulos).

¹¹¹ Brandelli afirma o contrário: “A publicidade, segundo a doutrina, garante, em primeiro lugar, a estática dos direitos, de modo que o titular do direito pode opor seu direito aos terceiros” (2016, p. 123), com o que este autor manifesta sua discordância, pois é publicizado aquilo que, em caso contrário, estaria oculto; e por que se faz a publicação? Para que terceiros interessados na aquisição do direito tenham ciência daquilo que poderia estar oculto, do que segue que a publicidade tutela o terceiro adquirente e não o beneficiário do registro efetuado.

¹¹² “This objective can only be achieved if a purchaser can access a system capable of guaranteeing him or her that the transferor is entitled to convey and that the land has no more encumbrances than those publicized. Investment is encouraged as a consequence of this reliability, because it is easier to secure loans.” (Arrieta-Sevilla, 2012, p. 207) O que se traduz assim: esse objetivo apenas pode ser alcançado se um adquirente pode acessar um sistema capaz de garanti-lo de que o alienante pode transferir e que a terra não tem mais ônus do que aqueles publicizados. O investimento é encorajado como consequência dessa confiança, porque é mais fácil garantir empréstimos.

¹¹³ “A confiança é o elemento central para que os decisores possam dar um passo à frente nas relações econômicas. E o que mais fortemente pode minar a confiança é o aumento desmesurado do risco. Se o risco é alto demais, o decisor tende a manter a sua posição e a não seguir em frente numa nova relação econômica. Quando o risco é generalizado e vários decisores mantêm a sua posição, está claro que a economia se encaminha para a estagnação e a queda de produtividade.” (Marques, 2022, p. 28)

A proteção que o registro confere ao proprietário (e também aos titulares de outros direitos imobiliários) constante do registro gera a chamada segurança estática¹¹⁴, ao passo que a proteção que confere ao adquirente do bem configura o que se chama segurança dinâmica¹¹⁵.

E os sistemas de registro de títulos, em que, como se viu, não há verificação pelo oficial da juridicidade do título, apenas protegem o adquirente do imóvel¹¹⁶ e produzem segurança dinâmica; já os sistemas de registro de direitos protegem tanto os adquirentes, por intermédio da publicidade, quanto os titulares de direitos registrados, por intermédio da qualificação, gerando segurança dinâmica e estática¹¹⁷.

E a proteção gerada pelos sistemas registrais, seja ele qual for, de títulos ou de direitos, varia em grau, havendo sistemas de registro de títulos que geram mais segurança do que outros de registro de títulos, bem como sistemas de registro de direitos que geram menos segurança do que outros de registro de direitos.

¹¹⁴ “Os registros imobiliários que focam sua tutela na segurança jurídica estática, ou na segurança jurídica do direito subjetivo, atuam com o propósito de garantir que o real titular de um direito inscrito não possa ser dele privado sem a sua participação” (Brandelli, 2016, p. 22).

¹¹⁵ “Ao contrário do que ocorre com os sistemas registrais preocupados com a proteção estática dos direitos, isto é, com a proteção do direito subjetivo em si, nos registros destinados à proteção da dinâmica dos direitos o que se busca é tutelar o tráfico jurídico.” (Ibidem, p. 45)

¹¹⁶ Brandelli afirma o contrário: “o foco do registro de títulos é a tutela do verdadeiro titular, que sempre será protegido em detrimento do terceiro que adquiriu de outro que não esse titular.” (Brandelli, 2016, p. 26) Ora, na medida em que, em um sistema de registro de títulos, não é feita verificação da legalidade do título apresentado a registro, é plenamente possível o registro de títulos expedidos por quem não seja o legítimo titular do direito outorgado, do que decorre que nesses sistemas, não se procura proteger o titular do direito, mas apenas seu adquirente; vale dizer: nesses sistemas é possível o registro de, por exemplo, um instrumento de venda firmado por quem não seja proprietário do imóvel, do que segue que não é correto dizer que um registro de títulos visa conferir segurança estática; a proteção do titular do direito é dada por outros institutos, mas não pelo registro. Ou ainda: em um sistema de registro de títulos, o registro apenas será o critério de solução do litígio surgido entre diversos adquirentes do imóvel; mas, para defender seu direito (que não seja contra um outro adquirente do imóvel), o proprietário não dependerá do registro. Pense-se no Brasil, em que vigora um sistema de registro de títulos no âmbito mobiliário: em que situação o registro do título aquisitivo de uma máquina será relevante? Exclusivamente no caso de alienação da mesma máquina para pessoas diversas, situação em que aquele que registrou primeiro seu título aquisitivo poderá alegar que terceiros não podiam desconhecer sua aquisição; contudo, para defender sua posse sobre o bem em relação a um esbulhador qualquer, o registro será completamente irrelevante.

¹¹⁷ Invertendo essas ideias, Brandelli diz que os dois sistemas registrais geram segurança estática, mas só o registro de direitos gera segurança dinâmica, com o que, como se viu, o autor desta tese não concorda: “É certo que todo registro imobiliário, por sua natureza publicitária e probatória, [...] está sempre a serviço da segurança jurídica estática dos direitos subjetivos. Todavia, registros há que vão além, tutelando o tráfico jurídico por intermédio da proteção do terceiro adquirente de boa-fé. [...] o foco do registro de títulos é a tutela do verdadeiro titular, que sempre será protegido em detrimento do terceiro que adquiriu de outro que não esse titular.” (2016, p. 21 e 26) Então, para o mencionado autor, os dois sistemas registrais protegem o titular do direito, gerando segurança estática, mas apenas o registro de direitos protege o adquirente do direito, gerando segurança dinâmica; para o autor desta tese é o contrário: o registro de títulos só gera segurança dinâmica, ao passo que o registro de direitos gera segurança estática e dinâmica.

Por exemplo: no Brasil, antes da Lei 13097/2015^{118 119 120 121}, no caso de registro de uma escritura falsa e da subsequente outorgada pelo adquirente na escritura falsa a um terceiro de boa-fé, o vendedor no instrumento falsificado (que na realidade não o assinou) poderia ajuizar uma ação declaratória da nulidade absoluta da escritura em questão e de todos os registros dela decorrentes, com o que se estava privilegiando o proprietário em detrimento do adquirente, podendo-se dizer então que o sistema gerava menos segurança dinâmica.

A partir da entrada em vigor da lei referida no parágrafo anterior, o sistema legal brasileiro passou a privilegiar o terceiro de boa-fé em detrimento do proprietário que perdeu seu direito em razão da escritura falsa, podendo-se dizer então que a lei passou a produzir mais segurança dinâmica do que antes.

¹¹⁸ Apesar de relativamente recentes, os dispositivos da referida lei já receberam novas redações por mais de uma vez, encontrando-se atualmente com a seguinte redação: Art. 54. Os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações: I - registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias; II - averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, de que a execução foi admitida pelo juiz ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos previstos no art. 828 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil); III - averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; e V - averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência, nos termos do inciso IV do caput do art. 792 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). § 1º Não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no registro de imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, ressalvados o disposto nos arts. 129 e 130 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel. § 2º Para a validade ou eficácia dos negócios jurídicos a que se refere o **caput** deste artigo ou para a caracterização da boa-fé do terceiro adquirente de imóvel ou beneficiário de direito real, não serão exigidas: I - a obtenção prévia de quaisquer documentos ou certidões além daqueles requeridos nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 7.433, de 18 de dezembro de 1985; e II - a apresentação de certidões forenses ou de distribuidores judiciais. (Brasil, 2015a)

¹¹⁹ Logo em seguida à entrada em vigor dessa lei, entrou em vigor o Código de Processo Civil, surgindo algum tempo depois a questão sobre a revogação ou não do artigo 54 da Lei 13097/15, em razão de o novo código ter estabelecido que bastava a existência de ação em curso contra o alienante para configurar a fraude à execução (Chalhub, 2017). Em virtude disso, a Lei 14382/22 (Brasil, 2022b) reescreveu os referidos dispositivos, afastando assim a interpretação que via o artigo 54 da Lei 13097/15 como revogado pelo CPC de 2015.

¹²⁰ Uma exceção às regras do artigo 54 da Lei 13097/15 é dada pelo artigo 185 do Código Tributário Nacional, que possui força de lei complementar: “Art. 185. Presume-se fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa.” (Brasil, 1966c). Então, se algum devedor insolvente alienar seus imóveis após a inscrição na dívida ativa, essa alienação será reputada fraudulenta, mesmo que nada conste a respeito da dívida no registro de imóveis ou ainda não tenha sido sequer distribuída a execução fiscal.

¹²¹ Outra situação não alcançada pelo artigo 54 da Lei 13097/15 é aquela que envolve imóveis públicos, pois, em razão da vedação constitucional de usucapião, sempre o Estado poderá reivindicar o imóvel e promover o cancelamento do registro da alienação irregular e dos registros subsequentes, o que será desenvolvido com mais vagar no item 5.6 abaixo.

No direito alemão, o registro possui valor absoluto, protegendo-se o adquirente de boa-fé em qualquer situação, se a situação ou o ônus que lhe for prejudicial não constar do registro¹²², podendo-se assim dizer que a segurança dinâmica gerada pelo sistema de registro de imóveis alemão é muito grande, maior do que a brasileira, como se viu nos parágrafos precedentes.

Então, varia significativamente o grau de segurança proporcionado pelos diversos sistemas de registro de imóveis.

Por fim, cabe dizer que o registro é um cadastro, mas um cadastro dotado de consequências jurídicas no âmbito dos direitos reais; o registro não é um simples banco de dados que indique os direitos sobre os imóveis; é um cadastro de direitos sobre imóveis dotado de efeitos jurídicos¹²³.

O registro de imóveis é um banco de dados contendo os direitos sobre os imóveis; ou seja, pode-se dizer que o registro de imóveis é um cadastro; contudo, um cadastro diferente, pois provido de efeitos jurídicos de direito real, o que não ocorre nos cadastros típicos, tais como, por exemplo, os cadastros fiscais públicos.

A doutrina registral é sempre muito zelosa ao distinguir com muita intensidade o cadastro do registro¹²⁴, com o que o autor manifesta sua concordância.

O que o autor quer frisar apenas é que o registro é também uma espécie de cadastro, mas com uma diferença muito marcante: o registro é um cadastro com consequências nos direitos reais, o que inexistente em um cadastro em sentido estrito.

Quando se faz alguma modificação cadastral, seja ela qual for, essa alteração em si não produz consequência jurídica no campo dos direitos reais; contudo, a modificação registral gera profundos efeitos jurídicos, constituindo no Brasil, em geral, o próprio direito de propriedade.

¹²² **§ 892 Öffentlicher Glaube des Grundbuchs** - (1) Zugunsten desjenigen, welcher ein Recht an einem Grundstück oder ein Recht an einem solchen Recht durch Rechtsgeschäft erwirbt, gilt der Inhalt des Grundbuchs als richtig, es sei denn, dass ein Widerspruch gegen die Richtigkeit eingetragen oder die Unrichtigkeit dem Erwerber bekannt ist. (Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). 1900) O que se traduz assim: § 892 Fé Pública do Registro de Imóveis - (1) Em favor daquele que adquire um direito sobre um imóvel ou um direito sobre tal direito por intermédio de negócio jurídico, vale o conteúdo do registro de imóveis como correto, desde que uma oposição contra a exatidão esteja registrada ou a inexatidão seja conhecida pelo adquirente.

¹²³ A respeito das relações entre cadastro e registro, cf. Jacomino (2007). Carvalho afirma que o registro informa a situação jurídica do imóvel e o cadastro, a situação física (1976, p. 445). No próximo capítulo desenvolver-se-á melhor o tema dos cadastros e sua relação com os registros.

¹²⁴ “Portanto, o cadastro e o Registro de Imóveis têm funções ou atividades distintas, que se diferenciam porque o cadastro realiza, entre outras, uma atividade fundamentalmente técnica que tem por objeto parcelas, e o Registro de Imóveis realiza uma atividade jurídica, que visa dar publicidade aos atos relativos ao domínio e aos demais direitos reais sobre bens imóveis, para dar segurança jurídica ao mercado imobiliário.” (Jardim, 2022, p. 126)

Então, o autor afirma que o registro de imóveis no Brasil é um cadastro também, não configurando tal afirmação nenhuma afronta à doutrina consolidada que distingue o cadastro do registro, na medida em que se reafirma tal distinção com a afirmação de que o registro é um cadastro de direitos que tem efeitos jurídicos de direitos reais, ao contrário dos cadastros simples, que não tem esse efeito.

3.2 História do Registro de Imóveis no Brasil

Na procura pelo conceito de registro de imóveis, convém abordar a sua formação histórica, o que serve para clarear e facilitar a referida busca.

O registro de imóveis teve sua primeira previsão legal no Brasil com o artigo 35 da Lei 317/1843 (Brasil, 1843)¹²⁵, o qual foi regulamentado pelo Decreto 482/1846 (Brasil, 1846), criando apenas o registro das hipotecas convencionais^{126 127}.

No Brasil primeiramente foi instituído apenas um registro de hipotecas, que não foi concomitantemente acompanhado pela instituição de um registro de aquisições, de tal maneira que o registro indicava as hipotecas convencionais existentes, mas não indicava quem era o proprietário do imóvel, nem outros ônus.

O artigo 8º da Lei 1237/1864 (Brasil, 1864) previu a transcrição dos títulos de transmissão inter vivos, gratuitos ou onerosos, deixando de fora os títulos mortis causa e os judiciais, bem como expressamente declarando que, nada obstante tais títulos só produzissem efeitos perante terceiros com a transcrição, a referida transcrição não comprovaria o domínio^{128 129}.

¹²⁵ Art. 35. Fica creado um registro geral de hypothecas, nos lugares e pelo modo que o Governo estabelecer nos seus regulamentos. (Brasil, 1843).

¹²⁶ **Art. 4º** Deverão ser registradas no Cartório do Registro Geral todas as hypothecas convencionaes, quer geraes, quer especiaes. (Brasil, 1846).

¹²⁷ “a legislação de 1843 e 1846 foi um ensaio de publicidade, imperfeito e manco. Seu grande defeito residia em não abranger o registro das transmissões de propriedade, e, desse modo, não gerar a necessária publicidade da titularidade dos bens. Com isso, era possível saber se alguém havia constituído uma hipoteca sobre um determinado bem; mas não se sabia se aquele que figurava como hipotecante era, efetivamente, seu proprietário” (Lago, 2016, p. 16).

¹²⁸ Art. 8º A transmissão entrevivos por título oneroso ou gratuito dos bens susceptiveis de hypothecas (art. 2º § 1º) assim como a instituição dos onus reaes (art. 6º) não operão seus effeitos a respeito de terceiro, senão pela transcripção e desde a data della. [...] § 4º A transcripção não induz a prova do domínio que fica salvo a quem fôr.

¹²⁹ Lago (2008, p. 54) e Carvalho (1976, p. 15) entendem que a referida lei já instituiu a transcrição como modo de aquisição do domínio; em outra oportunidade, o mesmo Lago esclarece que até a referida lei de 1864 a aquisição da propriedade no Brasil ocorria na tradição do imóvel (2016, p. 15). Benatti menciona aqueles que defendiam que a transcrição das sesmarias nos livros próprios da Coroa Portuguesa era a tradição transmissora do domínio desde as Ordenações Filipinas (Benatti, 2003, p. 96).

Então, em 1864 instituiu-se o registro dos títulos aquisitivos privados, deixando de fora os títulos mortis causa e os judiciais, expressamente sendo declarado que o registro instituído não importava em comprovação do domínio, o que, como se viu, era afastado por corrente doutrinária que entendia que a referida lei efetivamente teria instituído a aquisição do domínio pela transcrição.

O Decreto nº 3272/1885 (Brasil, 1885) estabeleceu a obrigação de registro das hipotecas legais¹³⁰, trazendo esse tipo de ônus para dentro do sistema, a fim de conferir ainda mais proteção ao adquirente do imóvel.

Até 1865 não se registravam as hipotecas legais, mas apenas as convencionais, o que representava um significativo risco aos adquirentes de imóveis, os quais estavam sujeitos a ser surpreendidos por um ônus dessa natureza e a perder o imóvel adquirido, o que foi corrigido pelo referido decreto.

Já no período republicano, o Decreto 169-A/1890 (Brasil, 1890a) estabeleceu um novo regulamento para o registro geral de imóveis, sem modificações significativas, o qual foi logo em seguida substituído pelo Decreto 370/1890 (Brasil, 1890b), muito mais extenso, mas igualmente sem inovações substanciais e dignas de menção.

Ou seja, a República não trouxe muitas inovações na matéria registral, apenas tendo substituído a regulamentação anterior por uma nova.

Depois veio o Código Beviláqua (Brasil, 1916), que estabeleceu que, nas transmissões inter vivos, o domínio era adquirido pela transcrição¹³¹, mandando também registrar os títulos judiciais e mortis causa¹³².

O Código Civil de 1916 representa um divisor de águas na história do registro de imóveis no Brasil, pois, não só determinou o registro dos títulos judiciais e dos mortis causa, como também estabeleceu expressamente o princípio de que a transcrição constitui o domínio, inovando de maneira profunda no assunto.

¹³⁰ Art. 7º As hypothecas legais de toda e qualquer espécie em nenhum caso valerão contra terceiros, sem a indispensável formalidade da inscrição, ficando designado o prazo de um anno, da presente Lei, para a inscrição daquellas a que se refere o art. 123 do Regulamento n. 3453 de 26 de Abril de 1865, e que, anteriormente constituídas, não tenham ainda sido inscriptas.

¹³¹ Art. 530. Adquire-se a propriedade imóvel: I - Pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel. II - Pela acessão. III - Pelo usucapião. IV - Pelo direito hereditário. (BRASIL, 1916)

¹³² Art. 531. Estão sujeitos a transcrição, no respectivo registro, os títulos translativos da propriedade imóvel, por ato entre vivos. Art. 532. Serão também transcritos: I Os julgados, pelos quais, nas ações divisórias, se puzer termo a indivisão. II As sentenças, que nos inventarios e partilhas, adjudicarem bens de raiz em pagamento das dívidas da herança. III A arrematação e as adjudicações em hasta pública. (BRASIL, 1916)

O Código Beviláqua deixou claro que a aquisição do domínio ocorria apenas no registro, espancando a dúvida até então existente sobre o momento da aquisição da propriedade (cf. nota 130).

E até o referido código os títulos judiciais e mortis causa não eram registrados, passando a sê-lo a partir de então¹³³.

Um outro momento muito importante na história do registro de imóveis no Brasil foi o Decreto 18542/1928, que estabeleceu um regulamento para todos os registros públicos (pessoas naturais, pessoas jurídicas, títulos e documentos e imóveis), inovando na matéria imobiliária ao prever a regra da continuidade, ou seja, estabelecendo que o registro de um título só poderia ser feito com o prévio registro do título aquisitivo do outorgante¹³⁴ (e a consequente obrigatoriedade de mencionar na inscrição da hipoteca a transcrição aquisitiva do outorgante da garantia)^{135 136}.

O referido decreto de 1928 introduziu uma modificação radical no registro de imóveis brasileiro, deixando de ser um simples registro de títulos para passar a ser um autêntico registro de direitos¹³⁷.

Até então o registro não era antecedido de uma verificação da efetiva existência do direito do outorgante do título; ou seja: registrava-se a hipoteca e a venda, sem se apurar se o outorgante era proprietário do imóvel; a partir de 1928, passou-se a fazer tal verificação, de tal maneira que o registro só era feito se existente um prévio registro dizendo que o outorgante era titular do direito outorgado; no caso de a lei da época da constituição do título anterior não prever o seu registro, era necessária a

¹³³ A aquisição por sucessão, usucapião e acessão não se dá no registro: cf. Carvalho, 1976, p. 39, bem como notas 24 e 25 supra.

¹³⁴ Art. 206. Si o imóvel não estiver lançado em nome do outorgante o official exigirá a transcrição do título anterior, qualquer que seja a sua natureza, para manter a continuidade do registro. [...] Art. 234. Em qualquer caso não se poderá fazer transcrição ou inscrição sem prévio registro do título anterior, salvo se este não estivesse obrigado a registro, segundo o direito então vigente de modo a assegurar a continuidade do registro de cada prédio, entendendo-se por disponibilidade a faculdade de registrar alienações ou onerações dependentes assim, da transcrição anterior. (Brasil, 1928)

¹³⁵ Art. 243. Serão os seguintes os requisitos para a inscrição: 1º, número de ordem e o da transcrição do imóvel;

¹³⁶ Cf. Carvalho, 1976, pp. 20 e 296, bem como Benatti (2003, p. 96): registrava-se o título atual e o anterior, se registrável ao tempo em que constituído; se não era registrável ao tempo de sua constituição, só se fazia sua apresentação.

¹³⁷ Um aspecto interessante é que, normalmente, os sistemas de registros de títulos são realizados mediante simples arquivamento dos documentos; contudo, no Brasil, até a instituição do princípio da continuidade, havia um sistema de registro de títulos que era realizado mediante anotação em um livro dos dados retirados do título, o que é incomum; usualmente, é nos sistemas de registros de direitos que ocorrem anotações desse gênero.

apresentação do título anterior juntamente com o título a ser registrado para verificação.

Então, antes do decreto ora em análise, havia no Brasil um sistema registral de títulos, com reduzida verificação do oficial a respeito da legalidade do título; após o referido decreto, passou a existir aqui um sistema registral de direitos, em que o registrador começou a fazer uma profunda análise da conformidade do título com o direito, em especial conferindo se o outorgante do título efetivamente constava como proprietário no registro (ou no título anterior sem registro).

A partir desse decreto, passou a ser requisito do registro dos novos títulos que o título aquisitivo do direito alienado no novo título estivesse registrado (ou fosse apresentado, se à época de sua constituição a lei não obrigava o seu registro).

Aqui convém exemplificar para esclarecer: se o outorgante de uma escritura posterior ao decreto em questão tivesse adquirido o imóvel por partilha posterior ao código civil, então se exigiria o registro do título da partilha; se a partilha fosse anterior ao código civil, apenas se exigiria sua apresentação, conjuntamente com a nova escritura.

Outro exemplo: se tivesse adquirido o imóvel antes de 1864, ano da instituição do registro de escrituras de compra e venda, o registro da venda efetuada por esse proprietário dependeria apenas da apresentação (e não do registro) de sua escritura aquisitiva; se tivesse adquirido depois de 1864, então o registro da venda dependeria do prévio registro do título aquisitivo daquele que ora aparecia como alienante.

O decreto mencionado no parágrafo anterior foi revogado pelo Decreto 4857/1939 (Brasil, 1939), sem inovações significativas na área imobiliária, merecendo apenas menção que o artigo 244 deste último decreto previu uma redação um pouco diferente na parte relativa ao princípio da continuidade¹³⁸.

O decreto de 1939 foi um capítulo importante na história do direito registral brasileiro, pois vigorou por quase 40 anos, contendo inúmeros dispositivos que foram repetidos na atual legislação e continuam de maneira indireta em vigor até hoje.

¹³⁸ Art. 244. Em qualquer caso não se poderá fazer a transcrição ou inserção sem prévio registo do título anterior, e quando nenhum haja, do último anterior ao Código Civil, salvo se este não estivesse obrigado a registo, segundo o direito então vigente, de modo a assegurar a continuidade do registo de cada prédio, entendendo-se por disponibilidade a faculdade de registrar alienações ou onerações dependentes, assim, da transcrição anterior.

Por fim, entrou em vigor a Lei 6015/1973 (Brasil, 1973b), que, sem mudar essencialmente os princípios registrais, estabeleceu uma nova sistemática de registro, instituindo a matrícula imobiliária¹³⁹.

A mudança mais importante trazida pela lei de 1973 no âmbito imobiliário foi a instituição da matrícula¹⁴⁰.

Até então, o registro das escrituras de compra e venda era feito em livros, sendo uma transcrição imediatamente seguida por outra¹⁴¹.

A lei de 1973 instituiu a matrícula imobiliária, que é uma ficha onde está descrito o imóvel e em seguida são anotados todos os registros e as averbações relativos a esse imóvel, o que representou uma organização das informações muito mais eficiente.

Até a entrada em vigor da Lei 6015/73, os registros das alienações de imóveis eram feitos em livros, anotando-se no início de uma folha a venda do imóvel X, logo em seguida a partilha do imóvel Y e assim por diante, o que, muito embora fosse eficaz, representava uma dificuldade a mais para a organização das informações.

Com a Lei 6015/73 estabeleceu-se que todos os registros e as averbações referentes a um mesmo imóvel seriam feitos em uma ficha especialmente destinada a ele, a qual recebeu o nome de matrícula e que começava com a descrição do imóvel a que se referem todos os atos lançados abaixo, o que significou uma organização das informações muito mais precisa.

¹³⁹ Art. 227 - Todo imóvel objeto de título a ser registrado deve estar matriculado no Livro nº 2 - Registro Geral - obedecido o disposto no art. 176. Art. 228 - A matrícula será efetuada por ocasião do primeiro registro a ser lançado na vigência desta Lei, mediante os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior nele mencionado. (Brasil, 1973b)

¹⁴⁰ "A grande novidade da LRP (a matrícula) consistiu em apoiar seu foco sobre os imóveis e não sobre as pessoas com eles relacionadas. Criou-se nova base do registro imobiliário, identificando e caracterizando o bem, para que, a contar dele, os elementos negociais fossem acrescidos." (Ceneviva, 2010, p. 809)

¹⁴¹ Art. 184. O livro n. 2 - Inscrição hipotecária - será destinada à inscrição das hipotecas de qualquer espécie e será, escriturado pela forma seguinte: a) a instrução abrangerá o verso de uma folha e mais a face da seguinte: b) este espaço será dividido e riscado em linhas perpendiculares, em número bastante para formar tantas colunas, quantos os requisitos da inscrição, inclusive a que deverá ficar em branco para as averbações; c) em cada folha poderão ser feitas tantas inscrições quantas nelas couberem, conforme o número de imóveis e de seus requisitos e em atenção à probabilidade do número de averbações; d) se todos, ou alguns dos requisitos, tiverem de ocupar mais de uma página serão transportados para a seguinte; quando, porém, somente um dos requisitos da inscrição tiver de continuar no verso da folha seguinte, prosseguirá o respectivo lançamento, ocupando toda a largura disponível da mesma folha, até se completar, deixando-se, em todo o caso, livre a coluna destinada às averbações. Art. 185. O livro n. 3 - Transcrição das transmissões - servirá para transcrever a transmissão dos imóveis. Este livro será escriturado nos mesmos moldes do livro n. 2. (Brasil, 1939)

Entende o autor que esses são os principais momentos da história do registro de imóveis no Brasil, tendo sido frisados os aspectos mais importantes para a presente tese.

Fez-se propositadamente um histórico do registro de imóveis no Brasil realçando apenas os aspectos que terão relevância para o desenvolvimento da presente tese, não tendo havido a pretensão de expor uma história exaustiva do assunto.

Pareceu que uma exposição mais detalhada da história do registro de imóveis no Brasil fugiria do escopo do presente trabalho, não sendo necessária para a resposta à questão maior que motiva este autor, que é saber sobre as relações e as mútuas imbricações entre o desmatamento ilegal e a irregularidade fundiária.

Ora, para atingir o objetivo do presente trabalho, não se faz necessário um levantamento exaustivo da história do direito registral imobiliário nacional, bastando as referências feitas acima, as quais contém os aspectos mais relevantes relativos à irregularidade fundiária, o que se desenvolverá melhor no capítulo correspondente.

3.3 Benefícios Econômicos

Como já dito no item 3.1 acima, o sistema imobiliário registral protege os adquirentes dos imóveis ao tornar público todos os direitos incidentes sobre cada imóvel.

Pode-se dizer a mesma ideia com outras palavras: o registro de imóveis gera simetria informacional; ou seja: sem um sistema registral, o proprietário de um imóvel possui informações sobre o bem (por exemplo, uma hipoteca) que terceiros (por exemplo, um banco que concede outro empréstimo ao proprietário do bem) desconhecem, havendo uma assimetria informacional, uma diferença de conhecimento sobre os direitos que incidem sobre o imóvel.

A instituição de um sistema registral gera simetria informacional, a qual, por sua vez, gera diminuição da taxa de juros, fomento das negociações imobiliárias e aumento do valor dos imóveis (Méndez Gonzalez, 2003).

Isso fica particularmente evidente quando se constata que as taxas de juros de empréstimos sem garantia são visivelmente superiores às de empréstimos com garantia imobiliária¹⁴².

Ora, em um empréstimo sem garantias, as taxas de juros são mais elevadas do que em um com garantias.

E o sistema de registro de imóveis fomenta as garantias, promovendo sua eficácia, pois uma garantia imobiliária sem um sistema registral que a proteja é muito mais frágil e arriscada, haja vista que o terceiro adquirente do imóvel sempre poderá alegar o desconhecimento do gravame para não responder pela dívida garantida pelo imóvel.

Uma garantia imobiliária sem um sistema registral que a proteja e a torne oponível a todos é muito mais frágil, protegendo menos o credor do que o faz quando instituída dentro de um sistema registral.

Então, se de um lado um empréstimo com garantia sem registro é menos arriscado do que um sem garantia, de outro lado um empréstimo com garantia registrada é menos arriscado do que um sem tal registro.

E quanto maior o risco, maior a taxa de juros¹⁴³, razão pela qual é lícito concluir que um empréstimo com garantia registrada será feito com taxa de juros menor do que um empréstimo com garantia sem registro ou simplesmente sem garantia.

Na exata medida em que o sistema registral reduz riscos mediante a publicidade dos ônus incidentes sobre o imóvel negociado, é legítimo supor que uma hipoteca constituída em um país sem um sistema registral custaria mais caro, com taxas de juros mais elevadas, do que em um dotado de um tal sistema.

Em uma localidade desprovida de um sistema registral, os bancos sentem-se muito mais inseguros para praticar sua atividade, o que se reflete na taxa de juros: quanto mais risco, mais juros; de outro lado, existindo um sistema registral, há muito menos risco na concessão de empréstimos com garantia imobiliária, o que fatalmente acarreta a diminuição da taxa de juros.

¹⁴² “A utilização de garantias mitiga esses problemas e torna o mercado de crédito mais eficiente. Se o tomador oferece garantias de boa qualidade, é natural que os intermediários financeiros se sintam mais confortáveis em oferecer empréstimos em condições mais favorecidas, com volumes maiores, prazos mais longos e taxas de juros inferiores” (Brasil, 2022a)

¹⁴³ “Maior rentabilidade durante um determinado período pode ser reflexo da maior exposição ao risco por parte do banco, uma vez que maiores riscos são recompensados com rendimentos mais elevados.” (Bischoff, 2015, p. 69)

E na medida em que reduz os riscos daqueles que adquirem direitos imobiliários por via da publicidade dos ônus incidentes sobre o imóvel, o sistema registral estimula as pessoas a comprar imóveis¹⁴⁴, o que eleva seus preços e enriquece seus donos, os quais vêem seu patrimônio crescer em valor.

O sistema registral não gera apenas diminuição da taxa de juros, mas gera também elevação do valor dos imóveis ao promover a sua negociação, mediante a diminuição dos riscos do adquirente.

Sem um sistema registral, os riscos na aquisição de um imóvel são maiores, o que indubitavelmente afasta investidores do mercado imobiliário.

O sistema registral reduz riscos na negociação imobiliária, fomentando assim os negócios, aumentando o valor dos ativos imobiliários e enriquecendo seus donos, do que se conclui a importância dos registros de imóveis para o desenvolvimento econômico de qualquer país.

Sendo assim, a existência de um sistema registral imobiliário produz benefícios econômicos manifestos, seja na redução da taxa de juros de empréstimos garantidos por imóveis, seja na elevação do valor dos imóveis¹⁴⁵.

3.4 Princípios do direito registral brasileiro

Na medida em que uma descrição pormenorizada do sistema de registro de imóveis do Brasil fugiria evidentemente dos limites deste trabalho, a exposição dos princípios reconhecidos pela doutrina mais autorizada cumpre a função de descrever de maneira genérica o referido sistema.

Então, como uma exposição detalhada do sistema registral imobiliário brasileiro estaria muito além do foco da presente tese, optou-se por uma preleção de seus princípios a fim de descrevê-lo de modo abreviado, com o que se mantém a tese em seu devido rumo.

¹⁴⁴ Quanto menor o risco, mais pessoas aceitam exercer uma dada atividade; quanto maior o risco, menos pessoas: “Custos de transação e riscos elevados podem, portanto, estimular um uso ineficiente de recursos e de tecnologia. Em especial, as empresas podem optar por não desenvolver certas atividades;” (Pinheiro, 2005).

¹⁴⁵ Ferreira Filho (2018) invoca o teorema de Coase para justificar o sistema registral, o que, aos olhos do autor desta tese, parece uma impropriedade. Sabido que o referido teorema afirma que, em uma situação de custo nulo de transação, as partes necessariamente adotam a alternativa mais eficiente (Graça, 2019, p. 181), não parece que tal teorema teria aplicação ao caso, até porque o sistema registral impõe custos às partes. De outro lado, também parece inadequado falar que o registro de imóveis reduz custos de transação, pois não é possível precisar qual seria o custo de transação em uma situação em que inexistisse o sistema registral imobiliário.

O primeiro princípio apontado doutrinariamente é o da segurança jurídica, pois, como se disse no item 3.1 supra, a finalidade maior de um sistema de registro de imóveis é a proteção dos direitos incidentes sobre o solo de um dado país:

Isso implica dizer que o Registro de Imóveis, no âmbito dos direitos reais imobiliários e dos direitos pessoais imobiliários com transcendência real, é instituição que representa a condição necessária e suficiente à atribuição de segurança jurídica ao ato jurídico privado a que o legislador lhe submeteu, mediante a atribuição de competência para registrar.

Dessarte, visto como condição de efetivação da segurança jurídica dos atos privados, podemos concluir que o Registro de Imóveis, enquanto instituição, tem na segurança jurídica a sua finalidade (Kern; Costa Júnior, 2022, posição RB-1.11).

A segurança dos direitos imobiliários é o princípio maior de toda a instituição do registro de imóveis do Brasil, sendo a proteção desses direitos a finalidade para a qual todo e qualquer registro aponta.

Outro princípio comumente apontado é o da inscrição, o qual significa que os direitos reais imobiliários são constituídos pelo registro:

No direito brasileiro, a transmissão, constituição, modificação e extinção de direitos reais imobiliários inter vivos não ocorre apenas com os negócios jurídicos, mas depende do registro no Registro de Imóveis competente (arts. 1.227 e 1.245, caput e § 1º, do [Código Civil](#)). Nisso consiste, basicamente, a essência do princípio da inscrição, que preceitua a necessidade do registro para que se constituam, transmitam, modifiquem ou extingam os direitos reais imobiliários inter vivos. (Kern; Costa Júnior, 2022, posição RB-2.2).

Então, outro princípio do sistema registral brasileiro é o da inscrição, o qual consiste em circunscrever a constituição de todo e qualquer direito real sobre imóveis ao registro feito na serventia imobiliária da circunscrição.

Outro princípio registral imobiliário é o da instância, que prescreve que, em geral, os atos registrais dependem de requerimento da parte:

Por força do princípio da instância ou rogação, o oficial de registro, via de regra, não age de ofício, dependendo a instauração do processo de registro de provocação. Como anota Miguel Maria de SERPA LOPES, a vedação de atuação oficiosa por parte do registrador tem sua razão de ser, haja vista que somente assim se assegura a observância do princípio da prioridade decorrente da apresentação e lançamento no Protocolo, sem o que ela se tornaria letra morta [...]. (Kern; Costa Júnior, 2022, posição RB-3.1).

Então, pelo princípio da instância, no Brasil os registros e as averbações só podem, em geral, ser praticados se o interessado solicitar, sendo excepcionais as hipóteses de prática de atos registrais de ofício.

O princípio da prioridade prevê que prevalece o direito daquele que apresentou seu título ao cartório competente em primeiro lugar:

Em essência, o princípio da prioridade exprime uma regra de como definir qual o direito prevalecente no caso de dois ou mais títulos contraditórios versando sobre o mesmo imóvel. É uma das formas de resolver eventual conflito, embora não seja a única⁴. É tendo em mira exatamente essa possibilidade de conflito que o princípio da prioridade não apenas define como resolvê-lo, mas também estipula mecanismos procedimentais para que a solução se dê por um modo seguro e organizado.

O art. 186 da Lei nº 6.015/73 prevê que: “O número de ordem determinará a prioridade do título, e esta a preferência dos direitos reais, ainda que apresentados pela mesma pessoa mais de um título simultaneamente”. Assim, o princípio da prioridade resolve o conflito mediante a atribuição de prevalência ao título primeiramente prenotado. O número de ordem a que o preceito em tela se refere é o número da prenotação. (Kern; Costa Júnior, 2022, posição RB-5.1).

Ou seja, pelo princípio da prioridade, aquele que primeiro apresentou seu título à serventia imobiliária prevalece sobre todos os outros que ou não apresentaram seus títulos, ou o fizeram posteriormente.

O princípio da unitariedade da matrícula dispõe que só deve existir uma matrícula para cada imóvel:

A matrícula, enquanto unidade lógica do registro, está regida pelo princípio da unitariedade, que se expressa no ditado de que deve haver um imóvel para cada matrícula e uma única matrícula para cada imóvel. (Kern; Costa Júnior, posição RB-6.1).

O referido princípio estabelece como inadmissível que haja mais de uma matrícula para uma mesma parte do solo nacional, bem como que partes distintas e separadas do solo nacional correspondam a uma única matrícula.

O princípio da especialidade apresenta tríplice aspecto: a especialidade subjetiva, em que o titular do direito real imobiliário é devidamente especificado; a objetiva, em que o objeto do direito também se encontra devidamente especificado e delimitado; e, por fim, a negocial, em que o título (ou causa) do direito também está perfeitamente individualizado:

A especialidade incide sobre os três elementos constitutivos da relação jurídico-real, denominando-se especialidade subjetiva aquela que diz respeito à pessoa do titular do direito, objetiva a que versa sobre o imóvel objeto da inscrição e especialidade do fato inscritevel a singularização do vinculum iuris⁴. (Kern; Costa Júnior, 2022, posição RB-7.1).

Pelo princípio da continuidade só se pode registrar um ato de alienação se o alienante constar no registro como titular do direito alienado:

O melhor ponto de partida de uma dissertação sobre o princípio da continuidade é a definição, tantas vezes lembrada, de Afrânio de CARVALHO¹, para quem “o princípio da continuidade, que se apoia no de especialidade, quer dizer que, em relação a cada imóvel, adequadamente individuado, deve existir uma cadeia de titularidades à vista da qual só se fará a inscrição de um direito se o outorgante dele aparecer no registro como seu titular. Assim, as sucessivas transmissões, que derivam umas das outras, asseguram a preexistência de imóvel no patrimônio de transferente”. (Kern; Costa Júnior, posição RB-8.1).

Sendo assim, o registro de qualquer título de alienação pressupõe que o disponente conste nos livros registrais previamente como titular do direito disposto, configurando a hipótese contrária violação ao referido princípio.

O princípio da legalidade estabelece que os registros, as averbações e qualquer ato registral só pode ser praticado se previsto pela lei e pelo direito:

O princípio da legalidade se traduz como a exigência de que somente podem ingressar nos livros registrais os fatos e atos jurídicos que estiverem de acordo com a legislação. A mera apresentação de um título ao Cartório não garante, ipso facto, seu registro. É imprescindível que o documento atenda a todas as exigências legais. Por isso, o referido princípio cria a obrigação de o Registrador realizar um exame prévio de todos os títulos que lhes são apresentados, a fim de verificar se está de acordo com a legislação, e de somente praticar os registros e averbações quando essa constatação resultar positiva; caso contrário, a prática do ato é recusada, mediante nota de devolução, na qual as exigências necessárias e as razões da impossibilidade, momentânea ou definitiva, são devidamente apontadas. (Kern; Costa Júnior, 2022, posição RB-9.1).

O princípio da legalidade prescreve que apenas são registráveis os títulos conforme o direito, não o sendo os antijurídicos, aos quais deve o ofício negar inscrição.

O princípio da publicidade significa que os registros públicos e, portanto, o registro de imóveis visa acima de tudo possibilitar que os interessados tomem conhecimento daquilo que consta nos livros registrais:

Creemos que uma dissertação sobre o princípio da publicidade tem como melhor ponto de partida o sentido vulgar do termo. Publicidade, na definição do Novo Dicionário Aurélio¹, é a qualidade do que é público. A partir dessa noção, alguns autores, ao versar sobre o princípio da publicidade, restringiram-se a tratar dos meios necessários à produção de um estado de cognoscibilidade geral dos atos e negócios inscritos². Houve, de outro lado, quem entendesse que a publicidade veiculasse o aspecto de oficialidade dos notários e registradores, exercentes que são de uma função pública³. O mais adequado, a nosso ver, é seguir, no particular, a doutrina de Ricardo DIP⁴, para quem o princípio da publicidade não se esgota no conceito de possibilitar um amplo conhecimento das inscrições. Se esse é um fim próximo, serve, no entanto, a um fim remoto, que é o de dirigir-se à satisfação da res publica, pelo que cada um desses aspectos constitui uma face de uma mesma moeda. (Kern; Costa Júnior, posição RB-10.1).

Sendo assim, com a exposição dos princípios que regem a atividade registral imobiliária no Brasil, obtém-se um quadro geral da referida atividade, descrevendo-se assim o registro de imóveis no Brasil de maneira adequada ao escopo desta tese.

3.5 Descrição dos Imóveis no Registro Brasileiro

No Brasil a descrição dos imóveis é feita no registro imobiliário.

No antigo sistema de transcrições, encerrado com a entrada em vigor da Lei 6015/73, anotava-se no livro competente a venda ou a constituição da hipoteca, indicando-se no mesmo ato a descrição do imóvel em questão¹⁴⁶.

No sistema inaugurado com a Lei 6015/73, cada imóvel possui uma ficha, chamada matrícula, que se inicia com a descrição do imóvel, fazendo-se nessa ficha o lançamento dos registros e das averbações relativos a esse bem¹⁴⁷.

Então, tanto nas antigas transcrições e inscrições hipotecárias, quanto nas atuais matrículas, consta a descrição dos imóveis respectivos.

Mas não necessariamente deveria ser assim: na Alemanha, a descrição dos imóveis é feita exclusivamente no cadastro organizado pelo poder público, havendo no registro imobiliário mera menção ao número cadastral do bem (Figur, p. 66)¹⁴⁸.

Ou seja: na Alemanha a descrição dos imóveis consta em um ofício distinto daquele que cuida dos registros dos direitos imobiliários, não havendo confusão naquele país entre cadastro e registro.

Então, percebe-se que o modelo brasileiro, em que o registro é acompanhado da descrição do imóvel a que se refere, não é necessário, havendo no mundo sistemas

¹⁴⁶ Art. 247. São os seguintes os requisitos da transcrição para a transferência da propriedade imóvel, em qualquer caso: [...] 5º - característicos e confrontações do imóvel; [...] Art. 258. Serão inscritas, no livro 2, as hipotecas de qualquer espécie, inclusive as que abonem especialmente emissões de debêntures. Art. 259. Serão os seguintes os requisitos para a inscrição: [...] 11. - característicos e confrontações. (Brasil, 1939)

¹⁴⁷ Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3. § 1º A escrituração do Livro nº 2 obedecerá às seguintes normas: I - cada imóvel terá matrícula própria, que será aberta por ocasião do primeiro ato de registro ou de averbação caso a transcrição possua todos os requisitos elencados para a abertura de matrícula; II - são requisitos da matrícula: [...] 3) a identificação do imóvel, que será feita com indicação: a - se rural, do código do imóvel, dos dados constantes do CCIR, da denominação e de suas características, confrontações, localização e área; b - se urbano, de suas características e confrontações, localização, área, logradouro, número e de sua designação cadastral, se houver. (Brasil, 1973b)

¹⁴⁸ Grundbuchordnung (GBO) § 2 [...] (2) Die Grundstücke werden im Grundbuch nach den in den Ländern eingerichteten amtlichen Verzeichnissen benannt (Liegenschaftskataster), o que o autor traduz assim: "Os terrenos são indicados no registro de imóveis de acordo com as listas oficiais existentes no Estado (cadastro imobiliário)." (Lemmi, 2020, p. 277)

registrais em que a descrição do imóvel é deixada integralmente para outra instituição, a qual se convencionou denominar de cadastro.

Na doutrina registral brasileira costuma-se ressaltar as diferenças entre registro e cadastro¹⁴⁹, mas não se frisa que no Brasil ocorre uma autêntica confusão entre cadastro e registro, haja vista que nas matrículas imobiliárias consta também a descrição dos imóveis, o que é mais propriamente tarefa cadastral e não registral.

Não se está negando a diferença profunda que existe entre cadastro e registro, mas apenas chamando a atenção para o fato de que no Brasil o registro e o cadastro encontram-se misturados, havendo nos registros imobiliários a descrição dos imóveis a que se referem, o que é propriamente atividade cadastral e não registral.

3.6 Presunção do registro no Brasil

O registro de imóveis no Brasil apenas gera presunção relativa, o que decorre da possibilidade de cancelamento do registro, prevista pelos artigos 1245, § 2º, e 1247, parágrafo único, do Código Civil (Brasil, 2002b)^{150 151}.

Ora, na medida em que a lei prevê expressamente a possibilidade de cancelamento do registro, isso significa que o direito nacional não toma como verdade absoluta aquilo que consta no registro, o qual por conseguinte admite prova em contrário.

¹⁴⁹ “Registro Imobiliário e Cadastro têm funções ou atividades distintas, que se diferenciam porque o Cadastro realiza, entre outras, uma atividade fundamentalmente técnica de medição de parcelas do mapa nacional, e o Registro tem por objeto uma atividade jurídica que consiste em dar publicidade aos atos relativos ao domínio e demais direitos reais sobre bens imóveis, para dar segurança jurídica ao mercado imobiliário.” (Carneiro, 2000, p. 113)

¹⁵⁰ Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. [...] § 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel. [...] Art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule. Parágrafo único. Cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente.

¹⁵¹ “Mesmo os bens imóveis não têm, de modo absoluto, proprietários inequívocos, pois a presunção que o registro estabelece é *juris tantum*. [...] O princípio da fé pública do registro traduz o valor de sua prova. O direito brasileiro assim o formula: “Presume-se pertencer o direito real à pessoa em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu.” A natureza dessa presunção é controvertida, entendendo uns que é absoluta e outros, relativa. Trata-se evidentemente de presunção *juris tantum*. Quem figura como proprietário nem sempre o é. Se o registro não exprime a verdade, pode ser retificado. Consequentemente, seu valor probante não é absoluto. Incumbe ao prejudicado provar que o registro é falso, pois, até prova em contrário, presume-se verdadeiro.” (Gomes, 2012, p. 98 e 163)

Em outras palavras: do fato de a legislação admitir o cancelamento do registro sempre que ele não corresponder à verdade, decorre que a presunção que o registro produz não é absoluta, mas relativa¹⁵².

A presunção relativa dos registros no Brasil é uma decorrência lógica do sistema, que só não poderia ocorrer se o primeiro registro instaurador da cadeia estivesse acompanhado de alguma espécie de convocação de terceiros interessados para manifestar sua oposição ao registro pretendido; na falta dessa convocação, não há como fugir da presunção relativa de veracidade dos registros efetuados.

Na falta de uma convocação de terceiros interessados e ignorados, como se poderia atribuir presunção de validade absoluta ao registro efetuado?

Em outras palavras: como o oficial de registros poderia verificar a legitimidade daquilo que se lhe apresenta a registro para inaugurar a cadeia registral, sem a convocação de terceiros para impugnar e alegar possuir um direito melhor?

Na falta dessa convocação de terceiros, necessariamente devia o oficial encarregado dos registros efetuar o registro de qualquer título que se lhe apresentasse, ficando a prova de eventual direito melhor para momento posterior.

Então, como no Brasil o primeiro registro não era acompanhado de alguma medida convocatória de terceiros interessados, necessariamente o registro não podia produzir prova absoluta da propriedade, mas apenas relativa.

Existe ainda no Brasil a previsão do chamado registro torrens¹⁵³, que, após a publicação de um edital¹⁵⁴, passa a produzir presunção absoluta de validade¹⁵⁵.

¹⁵² Nesse sentido: "O registro do título translativo no cartório de imóveis não gera presunção absoluta do direito real de propriedade, mas relativa, vale dizer, admite prova em sentido contrário (CC/1916, art. 527; CC/2002, art. 1.231)." REsp 466.500/RS, relatora Ministra DENISE ARRUDA, Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA, Data da Publicação/Fonte DJ 03/04/2006." (STJ, 2020, on line)

¹⁵³ Cf. capítulo XI do Título V da Lei 6015/73 (Brasil, 1973b). O chamado registro torrens foi instituído pelo Decreto 451-B/1890, sendo tal decreto muito obscuro em suas disposições (Brasil, 1890c); posteriormente, esse decreto foi revogado pelo Decreto 11/1991 (Brasil, 1991), permanecendo em vigor apenas as disposições incluídas na Lei 6015/73, as quais são manifestamente insuficientes para que se compreenda adequadamente em que consiste o instituto em análise.

¹⁵⁴ Art. 8º [...] Si os documentos, completos e regulares, mostrarem que o imóvel pertence ao requerente, e tiverem sido observados os arts. 5º a 7º, mandará o juiz publicar o requerimento uma vez no Diário Oficial e três, pelo menos, em um dos jornais da capital federal, si o imóvel ahi se achar, ou da cabeça da comarca, fixando um prazo, nunca menor de cinquenta dias, nem maior de quatro mezes, para a matrícula, si não houver surgido opposição.

¹⁵⁵ Para compreender adequadamente o que significa o chamado registro torrens é necessário recorrer à lei estrangeira; ao instituir o registro torrens, o "Real Property Act" australiano deixa claro que, após um certo procedimento, em que os terceiros interessados eram convocados para apresentar eventuais títulos que possuíssem, o registro de imóveis da Austrália expedia uma certidão, dizendo quem era o proprietário de determinada área: "14. [...] The proprietor shall deliver to the Registrar-General an application [...] and shall at the same time deposit with the Registrar-General all instruments in his possession or under his control constituting or in any way affecting his title to such land [...] 15. If [...] it

Contudo, na falta da submissão da matrícula ao registro torrens, não se pode dizer que o registro no Brasil produza presunção absoluta de validade, gerando apenas presunção relativa, admitindo assim prova em sentido contrário.

Apenas a submissão do registro existente no Brasil ao sistema torrens gera presunção absoluta; sem o recurso a esse sistema, o registro gera apenas presunção relativa¹⁵⁶.

E a Lei 13097/15¹⁵⁷ alterou esse quadro, mas ainda não instituiu a presunção absoluta de legitimidade do registro do imóvel adquirido pelo terceiro de boa-fé, haja

shall appear to the satisfaction of the Registrar-General that the applicant proprietor is the original grantee of the land in respect to which application is made [...] the Registrar-General shall [...] give public notice by advertisement in the South Australian Government Gazette [...]; and in any such case if the Registrar-General shall not [...] receive any caveat as hereinafter described, with respect to such land, it shall be lawful for him [...] to bring such land under the operation of this Act. [...] 29. So soon as any land has been brought under the operation of this Act, the Registrar-General shall make out and deliver to the proprietor a certificate of title [...] 35. All sums of money so received as aforesaid shall be paid to the Treasurer of the said Province to constitute an Assurance Fund, out of which shall be made good the full amount awarded by any verdict or decree of Court to the rightful heir or proprietor of land under the operation of this Act" (Austrália do Sul, 1858) O que se traduz assim: 14. [...] O proprietário deve entregar ao Registrador-Geral um requerimento [...] e depositará ao mesmo tempo com o Registrador-Geral todos os instrumentos em sua posse ou sob o seu controle constituindo ou de alguma maneira afetando seu direito sobre tal terra [...] 15. Se [...] parecer satisfatório ao Registrador-Geral que o proprietário-requerente é o concessionário original da terra sobre a qual o requerimento é feito [...] o Registrador-Geral dará [...] notícia pública por anúncio na gazeta do Governo da Austrália do Sul [...] e em tal caso se o Registrador-Geral não receber algum embargo como descrito acima com referência a tal imóvel, será legal para ele [...] colocar tal imóvel sob os efeitos deste regulamento [...] 29. Tão logo alguma terra seja colocada sob os efeitos deste regulamento, o Registrador-Geral expedirá e entregará ao proprietário um certificado do direito [...] 35. Todas as somas de dinheiro assim recebidas como dito acima serão pagas ao tesoureiro da província em questão para constituir um fundo de seguro do qual será retirada a quantia integral concedida por sentença ou decreto da corte ao herdeiro ou proprietário legítimo da terra sob os efeitos deste regulamento. Então, para que se compreenda o chamado registro torrens no Brasil é imprescindível fazer recurso ao direito anglo-saxônico e perceber que esse instituto visa efetivamente constituir uma prova absoluta de domínio em um sistema de registro de títulos. Nas localidades que admitem o registro torrens, costuma vigorar um sistema de registro de títulos; quando se pretende obter uma certificação de quem é o proprietário, é necessário que o interessado providencie o respectivo procedimento, que normalmente é acompanhado da publicação de editais para que terceiros venham se manifestar; esgotado o prazo sem impugnações, o oficial registrador da localidade expede uma certidão de que o interessado é efetivamente o proprietário do imóvel

¹⁵⁶ E quer crer o autor que a vedação à aquisição por usucapião de imóveis públicos instituída pelo Código Civil de 1916 modula a presunção absoluta conferida pelo sistema torrens, que não alcança os casos em que o imóvel saiu do patrimônio público irregularmente, conforme se verá mais detidamente no item 5.6 abaixo.

¹⁵⁷ Apesar de relativamente recentes, os dispositivos da referida lei já receberam novas redações por mais de uma vez, encontrando-se atualmente com a seguinte redação: Art. 54. Os negócios jurídicos que tenham por fim constituir, transferir ou modificar direitos reais sobre imóveis são eficazes em relação a atos jurídicos precedentes, nas hipóteses em que não tenham sido registradas ou averbadas na matrícula do imóvel as seguintes informações: I - registro de citação de ações reais ou pessoais reipersecutórias; II - averbação, por solicitação do interessado, de constrição judicial, de que a execução foi admitida pelo juiz ou de fase de cumprimento de sentença, procedendo-se nos termos previstos no art. 828 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil); III - averbação de restrição administrativa ou convencional ao gozo de direitos registrados, de indisponibilidade ou de outros ônus quando previstos em lei; e V - averbação, mediante decisão judicial, da existência de outro tipo de ação cujos resultados ou responsabilidade patrimonial possam reduzir seu proprietário à insolvência, nos termos do inciso IV do caput do art. 792 da Lei nº 13.105, de 16 de

vista que as hipóteses de fraude fiscal¹⁵⁸ e de bem público irregularmente alienado¹⁵⁹ ainda podem ser opostas mesmo ao terceiro de boa-fé.

Então, apesar de a Lei 13097/15 ter estabelecido que o ônus ou a dívida não constantes da matrícula imobiliária não prejudicam o terceiro adquirente de boa-fé, a previsão de nulidade da alienação após a inscrição da dívida ativa fiscal, bem como a vedação constitucional à usucapião de bens públicos impede dizer que o registro gere no Brasil presunção absoluta de validade.

3.7 Aquisição do imóvel pelo registro no Brasil

No Brasil o registro constitui o direito de propriedade condicionalmente à validade do título registrado¹⁶⁰.

Ou seja, só adquire o domínio o beneficiário do registro de título válido.

Existe uma condição tácita em todo registro no Brasil: se eventualmente o alienante não outorgou título válido, o registro deste último não constituiu o domínio do adquirente, que só o adquirirá no término do prazo da usucapião aplicável à espécie.

Então, convém exemplificar: o registro de escritura de compra e venda falsa não constitui o domínio do comprador, o qual só será constituído após o término do prazo da usucapião aplicável ao caso e, evidentemente, se estiver acompanhado da posse.

Se a ilegalidade tiver ocorrido na saída do imóvel do patrimônio público, o registro dessa alienação pelo poder público e os registros subsequentes nunca

março de 2015 (Código de Processo Civil). § 1º Não poderão ser opostas situações jurídicas não constantes da matrícula no registro de imóveis, inclusive para fins de evicção, ao terceiro de boa-fé que adquirir ou receber em garantia direitos reais sobre o imóvel, ressalvados o disposto nos arts. 129 e 130 da Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, e as hipóteses de aquisição e extinção da propriedade que independam de registro de título de imóvel. § 2º Para a validade ou eficácia dos negócios jurídicos a que se refere o **caput** deste artigo ou para a caracterização da boa-fé do terceiro adquirente de imóvel ou beneficiário de direito real, não serão exigidas: I - a obtenção prévia de quaisquer documentos ou certidões além daqueles requeridos nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 7.433, de 18 de dezembro de 1985; e II - a apresentação de certidões forenses ou de distribuidores judiciais. (Brasil, 2015a)

¹⁵⁸ O artigo 54 da Lei 13097/15 não alcança as hipóteses previstas pelo artigo 185 do Código Tributário Nacional, que possui força de lei complementar: “Presume-se fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa.” (BRASIL, 1966c, art. 185). Então, se algum devedor do fisco alienar seus imóveis após a inscrição na dívida ativa, essa alienação será reputada fraudulenta, mesmo que nada conste a respeito da dívida no registro de imóveis ou no distribuidor judicial.

¹⁵⁹ Cf. item 5.6 abaixo.

¹⁶⁰ É o que diz Lafayette: “Se o imóvel não pertence ao alienante, a transcrição não importa transferência do domínio” (Pereira, 2004, p. 181)

constituirão o domínio de ninguém, haja vista a vedação constitucional de usucapião de bens públicos.

Então, como se verá com mais vagar no item 5.6 abaixo, se o imóvel tiver saído do patrimônio público ilegalmente e o prazo da usucapião não tiver se consumado antes da entrada em vigor do Código Bevilácqua, o imóvel nunca será adquirido validamente por ninguém, não servindo eventuais registros para constituir o domínio.

Se o adquirente em título inválido registrado transmitir o imóvel a um terceiro de boa-fé ocorre outra hipótese de regularização além da usucapião, pois o artigo 54 da Lei 13097/15 protege o terceiro de boa-fé que adquiriu o imóvel, confiando naquilo que constava do registro, operando uma autêntica validação prática do título inválido em relação a esse terceiro.

Então, nesta hipótese continua válida a observação de que o registro opera a transferência do domínio condicionalmente à validade do título.

Contudo, o que ocorre neste caso é que, aplicado o artigo 54 da Lei 13097/15, o título inválido registrado é validado pelo direito em relação ao terceiro de boa-fé, a fim de proteger aquele que confiou no registro.

Logo, convalidado o título inválido registrado em relação ao terceiro de boa-fé, o registro efetivamente constitui o domínio do seu beneficiário; vale repetir: o título originalmente inválido foi validado pelo direito, razão pela qual seu registro efetivamente constitui a propriedade do adquirente de boa-fé

E tudo leva a crer que a jurisprudência, quando instada, negará essa convalidação se a ilegalidade tiver ocorrido na alienação do imóvel pelo poder público, tendo em vista a vedação constitucional da usucapião de bens públicos.

Todavia, é bem verdade que ainda não existem julgados apreciando a matéria, tratando-se de assunto ainda em aberto, podendo-se entender que a proteção que o artigo 54 da Lei 13097/15 outorga não configuraria propriamente a usucapião de bens públicos e não estaria obstada pela vedação constitucional.

Mas também é fato que o artigo 58 dessa mesma lei expressamente declara que o diploma não se aplica aos imóveis públicos¹⁶¹, acreditando-se que dificilmente o judiciário penderá em favor do particular e contra o Estado nessa situação quando for provocado a se manifestar.

¹⁶¹ O disposto nesta Lei não se aplica a imóveis que façam parte do patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas fundações e autarquias. (Brasil, 2015a)

Em razão de o registro não constituir o domínio incondicionalmente, é que os registros de títulos aquisitivos de terras devolutas com fraude não constituem o domínio de seu adquirente e podem ser declarados nulos muitos anos após o início da cadeia de registros¹⁶².

Adquire-se o domínio pelo registro do título válido; o título inválido registrado não constitui o domínio de seu beneficiário, o qual só será constituído se os requisitos da usucapião forem consumados ou o título inválido for validado pelo artigo 54 da Lei 13097/15.

Repita-se que o art. 1247 do Código Civil prevê o cancelamento do registro independentemente de boa-fé do adquirente; e esse entendimento não é alterado pelo artigo 54 da Lei 13097/15, o qual está apenas dizendo que, em algumas situações, o título inválido registrado é reputado válido pelo direito (Brasil, 2015a)¹⁶³.

Em outras palavras: o Código Civil proclama que o registro constitui a propriedade do adquirente do imóvel; contudo, na medida em que esse registro pode ser anulado no caso de invalidade do título, não é exato dizer que o registro constitui o domínio incondicionalmente.

Muito mais preciso é proclamar que o registro constitui o domínio se, e somente se, o título registrado for válido; se o título for inválido e, posteriormente, o registro for cancelado, o proprietário registral não o adquiriu com o registro, mas apenas o adquiriria quando se consumassem os requisitos da usucapião ou se o título inválido fosse convalidado pelo artigo 54 da Lei 13097/15.

E, tratando-se de imóvel público, o proprietário registral nunca o adquirirá, haja vista a vedação constitucional de usucapião de imóveis públicos, devendo-se aguardar a manifestação jurisprudencial a respeito da aplicação do artigo 54 da Lei 13097/15 aos casos de registro de título aquisitivo de imóvel que saiu invalidamente do patrimônio público.

¹⁶² Houve muitas concessões de terras pelos estados em zona de fronteira, o que configura ilegalidade, haja vista que as terras devolutas situadas nessa zona pertencem à União; contudo, a União vem tentando ratificar muitas dessas concessões; em recente julgado o E. Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente inconstitucional uma lei que procurava promover essa ratificação (Brasil, 2020a); o que interessa em todo esse julgado é que fica manifesto aquilo que se está falando em diversas oportunidades neste trabalho: o imóvel que saiu do patrimônio público irregularmente e cujo prazo de usucapião não se consumou antes da entrada em vigor do Código Civil de 1916 nunca ingressará no patrimônio de quem quer que seja, em razão da vedação à usucapião de bens públicos.

¹⁶³ Em sentido contrário: "O adquirente de boa-fé, qualquer seja, é imune às reclamações dos que seriam, sem essa transcrição, ou inscrição, donos." (Miranda, 2012, p. 353).

Sendo assim, entende o autor que o registro constitui o domínio, se o título registrado for válido e apenas nessa hipótese.

Ou ainda: o registro constitui o domínio condicionado à validade do título, o que não é alterado pelo artigo 54 da Lei 13097/15, que apenas valida em algumas circunstâncias o título inválido que foi registrado.

Outro aspecto interessante é o efeito da fraude, seja a contra credores, prevista pelo Código Civil¹⁶⁴, seja a à execução, prevista pelo Código de Processo Civil¹⁶⁵, no registro da aquisição imobiliária¹⁶⁶.

Ora, as duas espécies de fraude geram, portanto, ineficácia da alienação em relação ao credor fraudado, do que decorre que o registro do negócio fraudulento é válido, mas apenas não produzem efeitos perante o credor prejudicado pela fraude.

Vale dizer: perante todos o registro gera a aquisição do domínio por seu beneficiário, apenas não produzindo esse efeito em relação ao credor fraudado, para quem o alienante fraudador continua a ser reputado proprietário do imóvel para todos os efeitos legais.

E o artigo 54 da Lei 13097/15 também tem aplicação nesses casos de fraude: se a dívida não estiver publicizada na matrícula, o adquirente de boa-fé do imóvel não é prejudicado por essa fraude, prevalecendo o seu direito sobre o direito do credor fraudado e gerando o registro seus efeitos perante todos, inclusive este credor.

Contudo, essa regra não tem aplicação para o caso do artigo 185 do Código Tributário Nacional, que reputa fraudulenta a alienação de bens pelo devedor já

¹⁶⁴ Art. 158. Os negócios de transmissão gratuita de bens ou remissão de dívida, se os praticar o devedor já insolvente, ou por eles reduzido à insolvência, ainda quando o ignore, poderão ser anulados pelos credores quirografários, como lesivos dos seus direitos. [...] Art. 159. Serão igualmente anuláveis os contratos onerosos do devedor insolvente, quando a insolvência for notória, ou houver motivo para ser conhecida do outro contratante. (Brasil, 2002b)

¹⁶⁵ Art. 792. A alienação ou a oneração de bem é considerada fraude à execução: I - quando sobre o bem pender ação fundada em direito real ou com pretensão reipersecutória, desde que a pendência do processo tenha sido averbada no respectivo registro público, se houver; II - quando tiver sido averbada, no registro do bem, a pendência do processo de execução, na forma do art. 828 ; III - quando tiver sido averbado, no registro do bem, hipoteca judiciária ou outro ato de constrição judicial originário do processo onde foi arguida a fraude; IV - quando, ao tempo da alienação ou da oneração, tramitava contra o devedor ação capaz de reduzi-lo à insolvência; V - nos demais casos expressos em lei. § 1º A alienação em fraude à execução é ineficaz em relação ao exequente.

¹⁶⁶ Recorde-se que muito embora o Código Civil proclame anuláveis os negócios viciados por fraude contra credores, a jurisprudência já consolidou há muito tempo que essa fraude gera apenas ineficácia da alienação em relação ao credor autor da ação pauliana: "A fraude contra credores, proclamada em ação pauliana, não acarreta a anulação do ato de alienação, mas, sim, a invalidade com relação ao credor vencedor da ação pauliana, e nos limites do débito de devedor para com este." (Brasil, 2011a)

inscrito na dívida ativa, mesmo que essa dívida não esteja publicizada na matrícula ou que a execução respectiva não tenha sido proposta¹⁶⁷.

Então, ocorrida essa modalidade específica de fraude tributária, não se aplica a regra do artigo 54 da Lei 13097/15, mas sim a do artigo 185 do Código Tributário Nacional, que tem força de lei complementar, não sendo o beneficiário do registro reputado proprietário perante a Fazenda Pública fraudada.

Sendo assim, pode-se acrescentar que o registro gera a aquisição do domínio se o título registrado for válido e eficaz, não produzindo esse efeito em relação ao credor para quem o título registrado for ineficaz.

4 CADASTRO

Como o presente trabalho propõe-se a estudar as relações entre a irregularidade fundiária e o desrespeito à lei ambiental, cabe aprofundar no tema da irregularidade fundiária, a qual não é apenas registral, mas também cadastral.

Como a irregularidade fundiária não se manifesta apenas na deficiência registral de uma dada área, mas também fica configurada na insuficiência de seu cadastro, cabe agora, tendo sido examinado o registro de imóveis no Brasil, fazer digressões sobre o cadastro imobiliário.

4.1 Conceito

Um cadastro é um banco de dados; ou seja, é um conjunto de informações extraídas da realidade e organizadas por alguém que tenha interesse, seja qual for, nessas informações¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Presume-se fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por crédito tributário regularmente inscrito como dívida ativa." (Brasil, 1966c).

¹⁶⁸ "Bancos de dados são utilizados para armazenar informações do mundo real, onde seu esquema conceitual representa os requisitos definidos para a aplicação." (Galante, 1998, p. 16)

E os bancos de dados podem ser físicos (uma lista telefônica) ou digitais (qualquer grande quantidade de dados organizados em um sistema informático qualquer)¹⁶⁹.

Sempre que alguma ação humana envolve um grande conjunto de elementos semelhantes, mas diferentes, é necessário organizar um cadastro.

Então, se algum indivíduo tiver uma grande quantidade de livros, mas não se incomodar de às vezes não encontrar o livro desejado, não é necessário fazer um cadastro desses livros.

Contudo, se quiser encontrar rapidamente o livro desejado, o proprietário dessa biblioteca deverá organizar um cadastro de todos os livros, indicando o nome do livro e sua localização.

Organizado o cadastro dos livros, o livro desejado será facilmente encontrado em pouco tempo.

Mas, se uma pessoa quer fazer a manutenção de seus automóveis e possui apenas dois veículos, não é necessário fazer um cadastro, pois a memória humana é suficiente para lembrar o interessado de tudo o que for necessário para essa atividade.

Então, o cadastro é um banco de dados em que se inscrevem os dados relevantes extraídos dos numerosos elementos envolvidos na ação pretendida.

Ou seja: o primeiro elemento de um cadastro é a grande quantidade de elementos envolvidos na ação desejada.

Um grande número de elementos com os quais se pretende desenvolver alguma atividade é imprescindível para que seja necessário organizar um cadastro.

E, para que haja cadastro, não basta a grande quantidade de elementos envolvidos na ação: é necessário um grande conjunto de elementos semelhantes, mas diferentes.

Um produtor rural não precisa cadastrar cada semente colhida ou cada fardo dessas sementes, sendo suficiente para a sua atividade saber a quantidade de sementes ou de fardos.

¹⁶⁹ “Um banco de dados é uma coleção de dados relacionados. Os dados são fatos que podem ser gravados e que possuem um significado implícito. Por exemplo, considere nomes, números telefônicos e endereços de pessoas que você conhece. Esses dados podem ter sido escritos em uma agenda de telefones ou armazenados em um computador, por meio de programas como o Microsoft Access ou Excel.” (Elmasri; Navathe, 2005, p. 3)

Todavia, um colégio precisa ter um cadastro de seus alunos para saber o desempenho de cada um em cada matéria, eventuais punições disciplinares, eventual inadimplência das mensalidades etc.

Então, para que seja necessário cadastrar, não é suficiente a grande quantidade de elementos relacionados com a atividade almejada: é necessário também que o grupo numeroso seja constituído de elementos semelhantes, mas diferentes.

Posto isso, pode-se dizer que um cadastro pressupõe uma grande quantidade de elementos, semelhantes, mas diferentes, relacionados com determinada atividade que se pretenda executar.

E é exatamente isso o que ocorre no campo imobiliário: para que as prefeituras no Brasil possam cobrar o IPTU, por exemplo, é necessário fazer um cadastro de todos os imóveis urbanos situados em seu território, indicando basicamente nesse banco de dados o endereço de cada imóvel, a área de seu terreno, a área construída, o seu valor, o seu proprietário e demais dados que sejam julgados necessários¹⁷⁰.

Se as prefeituras do Brasil querem fiscalizar o cumprimento das posturas municipais a respeito das edificações feitas em seus territórios urbanos, é necessário cadastrar todos os terrenos urbanos de uma dada localidade, anotando a área construída de cada edifício, o tipo de construção e a localização da documentação relativa a essa construção nos arquivos competentes¹⁷¹.

Para que os fiscais ambientais do Brasil fiscalizem o cumprimento da lei ambiental, é necessário cadastrar todos os imóveis que se pretende fiscalizar e se indique a parte de cada um desses imóveis que não pode ser desmatada, pois, sem isso, não há como fiscalizar.

Sendo assim, o cadastro imobiliário é o conjunto de informações de um dado conjunto de imóveis com os quais se visa alguma determinada atividade, seja ela qual for.

E, como já dito no item 3.1 supra, o próprio registro de imóveis é um cadastro de direitos sobre cada imóvel: então, cada unidade registral registra ou averba em uma ficha chamada matrícula todos os direitos sobre o imóvel correspondente;

¹⁷⁰ “Cadastro é um inventário público de dados metodicamente organizados concernentes a parcelas territoriais, dentro de um certo país ou distrito, baseado no levantamento de seus limites.” (Carneiro, 2003, p. 230). Cf. também Figur, 2011, p. 21.

¹⁷¹ Figur afirma que é impossível fazer gestão territorial sem um banco de dados (2011, p. 131).

contudo, é um cadastro específico, dotado de efeitos jurídicos de direito real, na medida em que, como se viu, a anotação nesse “cadastro” constitui o próprio direito.

Aqui é necessário falar com cuidado, haja vista o zelo com que a doutrina registral diferencia o cadastro do registro, não sendo intenção do autor deste trabalho discordar dessa opinião comum dos doutos em matéria de direito registral¹⁷².

Contudo, é necessário dizer que o registro é um cadastro também, mas um cadastro dos direitos incidentes sobre cada imóvel, diferenciando-se dos cadastros administrativos em razão de a anotação no registro de imóveis acarretar profundas modificações jurídicas, o que não ocorre nos cadastros organizados pelo poder público.

E no Brasil, como já dito no item 3.4 acima, ocorre uma confusão entre cadastro e registro, pois aqui constam no registro de imóveis informações sobre a descrição do imóvel, o que não ocorre na Alemanha, por exemplo, em que a descrição física dos imóveis é feita em uma instituição chamada “Kataster”, ficando o registro de imóveis apenas com os dados relativos aos direitos incidentes sobre os imóveis¹⁷³.

É comum a doutrina registral diferenciar cadastro de registro; mas não é comum que se aponte que no Brasil ocorre uma confusão institucionalizada entre cadastro e registro, havendo no registro elementos que nele não deveriam estar, mas apenas no cadastro.

É claro que essa confusão que existe no Brasil entre cadastro e registro decorre diretamente do fato de que o registro de imóveis foi criado aqui quando ainda não existia cadastro; se, como será visto no item 4.4 abaixo, ainda deve demorar perto de 30 anos para se completar o cadastro rural brasileiro, pode-se imaginar qual era a situação cadastral no século XIX, quando o registro de imóveis foi instituído aqui.

Então, a solução foi trazer a descrição dos imóveis para o registro, possibilitando assim a sua instituição.

Contudo, deve-se frisar que o registro de imóveis distingue-se dos cadastros imobiliários por uma característica muito marcante: os lançamentos registrares possuem efeitos jurídicos, o que não ocorre nos lançamentos cadastrais, que não constituem, modificam ou extinguem qualquer direito.

¹⁷² Cf. Jardim, 2022, p. 126.

¹⁷³ Figur afirma que na Alemanha o cadastro cuida da situação de fato e o registro de imóveis da situação jurídica (2011, p. 117). Carneiro (2003, p. 148) anota que, nos países em que o cadastro foi efetivado antes do registro, a descrição dos imóveis é dada pelo cadastro.

No exterior, onde normalmente não ocorre a confusão entre cadastro e registro, é comum a exigência de menção do número cadastral do imóvel no título como requisito do registro^{174 175 176}, o que permite o cruzamento de informações, sem fazer a confusão que ocorre no Brasil, em que constam no registro de imóveis elementos cadastrais.

4.2 Cadastro e ciência da informação

A ciência da informação ocupa-se da informação, desde sua gênese até sua conversão em conhecimento¹⁷⁷.

Trata tal ciência da maneira como o homem, imerso em uma quantidade imensa e quase infinita de informações, consegue chegar à informação efetivamente desejada.

Diante do enorme crescimento da quantidade de informações disponíveis para o homem no século XX, fazia-se necessário refletir sobre como permitir o acesso de cada homem às informações efetivamente desejadas.

¹⁷⁴ Article 7. Tout acte ou décision judiciaire sujet à publicité dans un service chargé de la publicité foncière doit indiquer, pour chacun des immeubles qu'il concerne, la nature, la situation, la contenance et la désignation cadastrale (section, numéro du plan et lieu-dit). O que o autor traduz assim: todo ato ou decisão judiciária sujeita à publicidade em um serviço encarregado da publicidade imobiliária deve indicar, para cada um dos imóveis a que se refere, a natureza, a situação, a área e a designação cadastral (seção, número da planta e localidade). (République Française, 1955)

¹⁷⁵ A lei de Wisconsin assim trata da matéria: "706.05 Formal requisites for record. [...] (2) Except as different or additional requirements may be provided by law, every instrument offered for record shall: [...] (c) Identify, to the extent that the nature of the instrument permits, and in form and terms that permit ready entry upon the various books and indexes publicly maintained as land records of such county, the land to which such instrument relates and the parties or other persons whose interests in such land are affected. Except as provided in sub. (2m), identification may be either by the terms of the instrument or by reference to an instrument of record in the same office, naming the document number of the record and, if the record is assigned a volume and page number, the volume and page where the record is recorded." O que este autor traduziu assim: "706.5 Requisitos formais para o registro. [...] (2) Exceto se requisitos diferentes ou adicionais possam ser previstos pela lei, todo instrumento apresentado para registro: [...] (c) identificará, na medida em que a natureza do instrumento permita, bem como na forma e nos termos que permitam pronta inserção nos vários livros e índices publicamente mantidos como registro de imóveis de tal condado, o imóvel ao qual tal instrumento refere-se, bem como as partes ou outras pessoas cujos interesses em tal imóvel são afetadas. Exceto como previsto na subseção 2m, a identificação pode ser tanto pelos termos do instrumento ou pela referência a um instrumento de registro no mesmo ofício, indicando o número do registro do documento e, se ao registro é indicado um número do volume e da página, o volume e a página onde o registro está feito." (LEMMI, 2022, p. 297)

¹⁷⁶ A lei de registro de imóveis alemã (Grundbuch Ordnung - GBO) regula o assunto da maneira já indicada no item 3.4 acima, convindo repetir: "Os terrenos são chamados no registro de acordo com o estabelecido nas listas oficiais do estado (cadastro imobiliário)." (Lemmi, 2020, p. 277)

¹⁷⁷ "o foco da Ciência da Informação está voltado para a construção de modelos e sistemas que garantam um transporte mais rápido, mais barato e mais eficiente das mensagens ou sinais que são trocados entre diferentes sujeitos" (Araújo, 2014, p. 23)

No século XX inventaram-se os computadores, os celulares, a internet, os livros digitais etc, razão pela qual o encontro da informação desejada, imersa nesse oceano de informações, passou a ser objeto de estudo.

Vale dizer: não basta ter uma gama brutal de informações; é necessário colocar ao alcance de cada homem a informação que este deseja, separando-a das outras inúmeras informações desinteressantes.

Então, diante do avanço tecnológico do século XX e da correlata multiplicação da quantidade de informações, o mundo científico debruçou-se sobre a questão de como separar no mar de informações existentes aquelas realmente procuradas pelo interessado, sendo editado em 1945 o artigo “As we may think” (Bush, 1945), que é considerado o marco fundador da ciência da informação¹⁷⁸.

Sendo assim, os cadastros também integram o objeto de estudo dessa ciência, ainda que não se tenha encontrado menção à dedicação dos cientistas da informação ao estudo cadastral.

Se for considerado que o cadastro é um banco de dados que pode assumir proporções gigantescas, é necessário um esforço para colocar a informação procurada e integrante desse cadastro ao alcance daquele que a procura, isolando-a de todas as inúmeras outras informações desinteressantes, razão pela qual o cadastro integra autenticamente o objeto da ciência da informação, muito embora os especialistas nessa matéria ainda não tenham se apercebido disso.

Estudando a ciência da informação o acesso do homem à informação desejada, diluída em um conjunto gigantesco de informações, parece que o acesso do homem à informação cadastral escondida em um cadastro colossal é matéria de interesse da referida ciência.

4.3 Tipos de cadastro

¹⁷⁸ “os fatos levantados até aqui conduziram à consolidação de uma primeira Ciência da Informação, marcada por determinadas características. Em primeiro lugar, uma preocupação não com a custódia, a posse de documentos, mas com a sua circulação, sua disseminação, a promoção de seu uso da maneira mais produtiva possível. Depois, o foco não propriamente nos documentos (registro físico), mas em seu conteúdo ou, dito de outro modo, na informação contida nos documentos.” (Araújo, 2014, p. 10)

E há inúmeros cadastros imobiliários no Brasil¹⁷⁹, sendo impossível indicá-los todos, mencionando-se abaixo apenas os mais relevantes de que se tem notícia.

Para fins de preservação ambiental, o artigo 29 da Lei 12651/12 (Brasil, 2012) instituiu o Cadastro Ambiental Rural (CAR), prevendo que dele constaria a descrição do imóvel e das áreas a serem preservadas¹⁸⁰.

O cadastro ambiental rural é alimentado por informações inseridas pelos próprios proprietários dos imóveis, acreditando-se que, quando estiver operando plenamente, com o cadastramento de todos os imóveis rurais do Brasil, certamente será uma valiosa ferramenta para a fiscalização do cumprimento da legislação ambiental.

A Lei 5868/72 instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR), constituído originalmente por quatro cadastros (cadastro de imóveis rurais, cadastro de proprietários e detentores de imóveis rurais, cadastro de arrendatários e parceiros rurais e cadastro de terras públicas), a ser gerido pelo INCRA, que se encarrega da expedição do certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) (Brasil, 1972).

A apresentação do certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR) é obrigatória para a prática de diversos atos na matrícula do imóvel¹⁸¹.

Para estimular os proprietários a cadastrar seus imóveis rurais, estabeleceu a lei que a apresentação do certificado de cadastro do imóvel rural é necessária para a prática de diversos atos registrares, tais como o registro da venda, do compromisso de venda, da hipoteca e da partilha no Registro de Imóveis, do arrendamento no Registro de Títulos e Documentos, bem como da averbação do desmembramento no Registro de Imóveis.

A Lei 9393/96 criou o Cadastro Fiscal de Imóveis Rurais (CAFIR), a ser gerido pela Receita Federal para fins de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial

¹⁷⁹ Para uma exposição sobre os diversos cadastros imobiliários existentes no Brasil, cf. Lemos, 2017 e Carneiro, 2003, p. 23

¹⁸⁰ Como se verá no item 4.4 abaixo, a área rural brasileira possui 846.447.277 ha e que já estavam incluídos no CAR em 2 de fevereiro de 2023 642.059.353 ha (Boletim Informativo do Cadastro Rural, 2023), 76% da área rural brasileira já está cadastrada; considerando que em 31 de dezembro de 2020 estavam cadastrados 539.327.533 ha ((Boletim Informativo do Cadastro Rural, 2021a), obtém-se uma média mensal de cadastramento de 4.109.273 ha; mantida essa média, todo o território brasileiro estará cadastrado em aproximadamente 50 meses; ou seja, em menos de 5 anos, todo a área rural brasileira deve estar cadastrada no CAR.

¹⁸¹ “§ 1º - Sem apresentação do Certificado de Cadastro, não poderão os proprietários, a partir da data a que se refere este artigo, sob pena de nulidade, desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda imóveis rurais. § 2º - Em caso de sucessão causa mortis nenhuma partilha, amigável ou judicial, poderá ser homologada pela autoridade competente, sem a apresentação do Certificado de Cadastro, a partir da data referida neste artigo.” (Brasil, 1966b, art. 22)

Rural (ITR) (Brasil, 1996), determinando posteriormente a Lei 10267/01 que o CAFIR deveria ser vinculado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural, gerando assim o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) (Brasil, 2001c).

Então, a Lei 10267/01 determinou que o registro do imóvel no sistema nacional de cadastro rural (SNCR) deveria ser vinculado a seu correspondente no CAFIR, criando o cadastro nacional de imóveis rurais (CNIR), a ser gerido conjuntamente pelo INCRA e pela Receita Federal (Brasil, 2001c).

A lei referida no parágrafo anterior previu que os imóveis rurais no Brasil gradativamente deveriam ter a sua descrição referenciadas ao sistema geodésico brasileiro, ficando a cargo do INCRA atestar a inexistência de sobreposição das diversas descrições existentes, sendo armazenados por este instituto todas as descrições apresentadas, o que constitui um cadastro também, muito embora a ele não tenha sido dado um nome específico.

Em 2013, a Instrução Normativa nº 77 do INCRA criou o chamado Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), que é na realidade uma nova maneira de obter, apenas pela internet, sem documentação física, a certificação georreferenciada pelo INCRA, o que constituiu uma inovação, pois antes tal certificação era obtida mediante um procedimento físico (Toledo; Bertotti, 2014).

Então, o SIGEF não constitui propriamente um cadastro, mas sim um sistema informático de certificação do georreferenciamento dos imóveis rurais pelo INCRA.

Contudo, costuma-se entender que o conjunto de descrições georreferenciadas dos imóveis rurais brasileiros constituiria o SIGEF, que é visto como um cadastro.

Vale dizer: o SIGEF é apenas um novo sistema para a certificação do georreferenciamento de imóveis rurais pelo INCRA; o cadastro que realmente existe é o cadastro das descrições georreferenciadas certificadas pelo INCRA, que pode ter sido feita pelo SIGEF ou pelo sistema físico anterior; contudo, hoje em dia costuma-se chamar de SIGEF o cadastro mantido pelo INCRA com as descrições georreferenciadas dos imóveis rurais.

Então, para impedir que sejam certificados pelo SIGEF imóveis sobrepostos, foi imprescindível que o INCRA organizasse um cadastro dessas descrições georreferenciadas, armazenando todas as descrições certificadas para compará-las com as novas, a fim de certificar a inexistência de sobreposição; se não cadastrasse e conservasse as descrições já certificadas, o INCRA não teria como verificar se as novas descrições propostas sobrepor-se-iam às já existentes. .

No âmbito municipal cada prefeitura organiza um banco de dados dos imóveis urbanos para diversos fins: existe um cadastro para fins fiscais e outro para fins urbanísticos, havendo entre eles uma vinculação, que vai variar conforme o grau de organização da respectiva prefeitura.

O Decreto 8764/16 (Brasil, 2016a) instituiu o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER), o qual tem o ambicioso propósito de integrar em um único banco de dados informações sobre os imóveis nacionais dispersos nas serventias imobiliárias, nas prefeituras e na União.

A Instrução Normativa da Receita Federal 2030/21 optou por criar um novo cadastro, o cadastro imobiliário brasileiro (Brasil, 2021), integrando-o, contudo, ao SINTER, sem declarar os motivos justificadores da criação de uma outra denominação.

Ainda em fase embrionária, o SINTER pretende providenciar uma planta geral do território brasileiro, indicando diversas informações sobre cada parcela do território nacional.

O Decreto-lei 1510/76 instituiu a obrigação de os notários e registradores informarem à União Federal dados sobre operações imobiliárias, surgindo assim a declaração de operação imobiliária (DOI), que é recebida pela Receita Federal, constituindo o total de informações prestadas um cadastro gerido por este órgão público.

Então, o conjunto de informações prestadas pelos notários e registradores à Receita Federal constitui um cadastro que é usado pela administração pública federal para identificação do patrimônio dos contribuintes.

A Lei 9636/98 prevê um cadastro de imóveis da União a ser executado pelo Serviço de Patrimônio da União (SPU) (Brasil, 1998b, art. 37, II)¹⁸².

Então, a União precisa fazer um levantamento de todos os imóveis que integram seu patrimônio para poder administrá-los, devendo os estados e os municípios adotar idêntico procedimento.

Frederico e Carneiro (2016, p. 1947) informam que o Serviço de Patrimônio da União (SPU) possui dois cadastros: o Sistema Integrado de Administração Patrimonial

¹⁸² Art. 37. Fica instituído o Programa de Administração Patrimonial Imobiliária da União - PROAP, destinado, segundo as possibilidades e as prioridades definidas pela administração pública federal: [...] II - à ampliação e à qualificação do cadastro dos bens imóveis da União;

(SIAPA) e o Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet).

Posto isso, cabe dizer que o quadro exposto acima é sucinto, indicando-se os principais cadastros públicos existentes em nosso país.

Contudo, há inúmeros outros cadastros, que não são citados por absoluta impossibilidade.

Na medida em que, como se viu, um cadastro é necessário sempre que uma determinada ação envolve um conjunto numeroso de elementos semelhantes, mas diferentes, sempre que alguma ação, pública ou privada, estiver relacionada a uma grande quantidade de imóveis, será necessário um prévio cadastro.

Então, qualquer ação, pública ou privada, que envolva uma grande quantidade de imóveis, sempre dependerá da organização de um cadastro dos imóveis envolvidos, contendo os dados de cada imóvel envolvido na operação que sejam relevantes para sua implementação.

Os cadastros imobiliários são elementos imprescindíveis para qualquer ação pública relativa ao território nacional, haja vista que neles estarão os dados necessários para a atividade almejada.

4.4 Georreferenciamento dos imóveis rurais no Brasil

O georreferenciamento dos imóveis rurais no Brasil é um cadastramento que merece uma atenção especial.

No início do século XXI introduziu-se no Brasil a descrição georreferenciada dos imóveis rurais¹⁸³, a qual deve ser providenciada gradativamente pelos

¹⁸³ "Art. 3º Os arts. 169, 176, 225 e 246 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passam a vigorar com as seguintes alterações: Art. 176. [...] § 3º Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea a do item 3 do inciso II do § 1º será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais. Art. 225. § 3º Nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, a localização, os limites e as confrontações serão obtidos a partir de memorial descritivo assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro [...]." (BRASIL, 2001c)

proprietários¹⁸⁴, estimando-se que algum dia todas as propriedades rurais do Brasil estarão georreferenciadas.

O georreferenciamento é a vinculação da descrição do imóvel a um ponto de localização absoluta na superfície da terra e precisamente definido, de modo que a descrição também seja absoluta, não comportando dúvida de qualquer espécie sobre os limites do imóvel a que se refere¹⁸⁵.

Como o próprio nome diz, o georreferenciamento é a referência dos pontos fronteiros do imóvel a pontos precisamente localizados no solo da terra, o que não deixa dúvidas sobre a localização efetiva do imóvel.

A legislação brasileira conferiu ao INCRA a tarefa de atestar a precisão dos pontos utilizados na descrição dos imóveis rurais e a não sobreposição dos polígonos certificados¹⁸⁶, devendo-se posteriormente apresentar a descrição georreferenciada aprovada pelo INCRA ao registro de imóveis para averbação¹⁸⁷.

E é fato que, a cada dia que passa, aumenta a área nacional coberta por polígonos georreferenciados atestados pelo INCRA.

Considerando que estavam georreferenciados em 8 de outubro de 2021 228.591.907,334 ha (INCRA, 2021) e em 15 de outubro de 2022 249.193.033,594 ha

¹⁸⁴ “Art. 10. A identificação da área do imóvel rural, prevista nos §§ 3º e 4º do art. 176 da Lei nº 6.015, de 1973, será exigida nos casos de desmembramento, parcelamento, remembramento e em qualquer situação de transferência de imóvel rural, na forma do art. 9º, somente após transcorridos os seguintes prazos: I - noventa dias, para os imóveis com área de cinco mil hectares, ou superior; II - um ano, para os imóveis com área de mil a menos de cinco mil hectares; III - cinco anos, para os imóveis com área de quinhentos a menos de mil hectares; IV - dez anos, para os imóveis com área de duzentos e cinquenta a menos de quinhentos hectares; V - quinze anos, para os imóveis com área de cem a menos de duzentos e cinquenta hectares; VI - vinte anos, para os imóveis com área de vinte e cinco a menos de cem hectares; e VII - vinte e dois anos, para os imóveis com área inferior a vinte e cinco hectares.” (Brasil, 2002a)

¹⁸⁵ “À determinação precisa de um ponto na superfície terrestre dá-se o nome de georreferenciamento. Esta técnica aprimorada que consiste em tornar as coordenadas conhecidas num dado sistema de referência adotado pelo país, tem sido muito difundida nos dias atuais, devido à necessidade de se obter delimitação real de uma determinada área sem correr os riscos de sobreposição desta.” (Roque *et al.*, 2006, p. 87)

¹⁸⁶ “Art. 176 [...] § 5º Nas hipóteses do § 3º, caberá ao Incra certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. [...] Art. 225 [...] § 3º Nos autos judiciais que versem sobre imóveis rurais, a localização, os limites e as confrontações serão obtidos a partir de memorial descritivo assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA.” (Brasil, 1973b)

¹⁸⁷ “Art. 213. O oficial retificará o registro ou a averbação: I - de ofício ou a requerimento do interessado nos casos de: [...] d) retificação que vise a indicação de rumos, ângulos de deflexão ou inserção de coordenadas georeferenciadas, em que não haja alteração das medidas perimetrais;” (Brasil, 1973b)

(INCRA, 2022), chega-se à conclusão de que, no período em questão, o INCRA atestou por dia o georreferenciamento de 55.379,37 ha.

Considerando que o Brasil possui 851.041.777 ha (IBGE, 2022) e que a área urbana no Brasil possui 4.594.500 ha (Guimarães, 2022), há uma área de 846.447.277 ha a ser georreferenciada.

E, considerando a área já atestada pelo INCRA em 15 de outubro de 2022, restam 597.254.243,51 ha a serem cadastrados, o que exigirá, pela média diária de certificação indicada acima, 10784 dias ou 29,54 anos para concluir a certificação total do território não urbano do Brasil.

Dos números indicados acima, constata-se que em 15 de outubro de 2022 estavam georreferenciados, com certificação pelo INCRA, 29,44% da área rural brasileira.

Para concluir o assunto relativo ao georreferenciamento dos imóveis rurais, cabe dizer que não se dispõe de dados a respeito da averbação do georreferenciamento no registro de imóveis¹⁸⁸.

Mas é certo que o georreferenciamento feito perante o INCRA algum dia será transportado para o registro de imóveis, estando previstos prazos para essa averbação, sob pena de vedação de registro de alienação ou partilha, bem como de averbação de parcelamento ou retificação da matrícula¹⁸⁹.

Então, após o decurso do prazo para a averbação da descrição georreferenciada do imóvel no registro de imóveis, os respectivos proprietários ver-se-ão obrigados a providenciar a referida averbação, sob pena de ficar impedida a prática de alguns atos na matrícula, como a alienação, a partilha, o desmembramento e a retificação.

E ficando obrigados a averbar o georreferenciamento na matrícula, ficarão os proprietários obrigados a previamente obter a certificação do georreferenciamento

¹⁸⁸ Obteve-se uma mensagem eletrônica do INCRA informando que, de um total certificado de 266.425.739,52 ha, o INCRA tinha ciência da averbação no registro de imóveis de 97.923.377,48 ha (Araújo, 2023), o que significa 37%, devendo haver ainda mais certificações averbadas, em razão da inexistência de obrigação de os oficiais de registro de imóveis informar as averbações feitas.

¹⁸⁹ Art. 10. [...] § 2º Após os prazos assinalados nos incisos I a IV do caput, fica defeso ao oficial do registro de imóveis a prática dos seguintes atos registrares envolvendo as áreas rurais de que tratam aqueles incisos, até que seja feita a identificação do imóvel na forma prevista neste Decreto: I - desmembramento, parcelamento ou remembramento; II - transferência de área total; III - criação ou alteração da descrição do imóvel, resultante de qualquer procedimento judicial ou administrativo. (Brasil, 2002a)

pelo INCRA, o que deve acabar por acelerar o georreferenciamento de todo o território rural nacional.

5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Como o objetivo principal desta tese é investigar as relações que existem entre a regularidade fundiária e a proteção ao meio ambiente, cabe agora definir o que vem a ser imóvel irregular e sua regularização.

Ora, é absolutamente imprescindível para o objetivo desta tese identificar o que é imóvel irregular e como se dá sua regularização, tentando-se neste capítulo responder a essas questões.

5.1 *Imóvel Irregular: conceito e causas*

Imóvel irregular é aquele que não está integrado ao sistema jurídico, o que impede a sua plena utilização por aquele que tem poder jurídico sobre ele.

Ou seja: imóvel irregular é aquele que permanece à margem do direito, o que dificulta a sua completa utilização.

Primeiramente cabe dizer que a ausência do Estado para proteger os direitos dos cidadãos seria a maior irregularidade de todas: não adianta nada construir um sistema registral que não conte com a força estatal para proteger os direitos registrados¹⁹⁰.

A inoperância estatal para proteger os direitos dos cidadãos indicados pelo sistema registral seria a mais grave irregularidade de todas.

Ou ainda: a inércia do Estado em proteger o direito de propriedade dos cidadãos constituiria a maior irregularidade de todas.

Em sentido mais estrito, cabe primeiramente distinguir a irregularidade fundiária registral da extrarregistral: a irregularidade é registral quando apenas o registro do imóvel no sistema de registros públicos é deficiente; a irregularidade é extrarregistral

¹⁹⁰ Alves (2016, p. 187) relata o caso de uma família beneficiária de um projeto de regularização fundiária na Amazônia que foi expulsa da área “regularizada” por pessoas mais poderosas: de que serviu documentar o direito dessa família se o Estado não se fez presente para proteger esse direito?

quando existe alguma circunstância no plano fenomênico que impede a plena utilização do imóvel¹⁹¹.

Então, irregularidade extrarregistral do imóvel urbano é, por exemplo, a inexistência de vias e transportes públicos que conectem a localidade às outras partes da cidade, tornando o imóvel irregular, pois impede que alguém more nesse imóvel.

A falta de transporte público, de instituições de saúde, de esgoto etc configura a irregularidade extrarregistral do imóvel urbano, pois impede aquele que detém o poder sobre o imóvel de usá-lo plenamente como moradia.

Irregularidade extrarregistral do imóvel rural é, por exemplo, a inexistência de estradas que permitam o escoamento da produção do imóvel: trata-se de uma circunstância que impede o uso pleno do imóvel e que acaba por praticamente inutilizá-lo por completo.

Pode-se pensar também em um imóvel rural que não disponha de energia elétrica, o que impede a utilização do imóvel para fins agropecuários, na medida em que a falta de energia impossibilita o funcionamento de máquinas necessárias à produção e ao seu beneficiamento, o que caracteriza uma irregularidade imobiliária extrarregistral.

Poder-se-ia falar em irregularidade cadastral do imóvel, a qual ocorre quando o imóvel não está corretamente cadastrado.

É possível cogitar a hipótese de uma parcela do solo municipal não se encontrar cadastrada pela prefeitura, bem como uma outra hipótese em que os dados nos cadastros não estejam corretos: em ambas as hipóteses haveria uma irregularidade meramente cadastral.

Também se pode imaginar a mesma irregularidade no que toca aos imóveis rurais, os quais podem não estar devidamente cadastrados seja no Cadastro de Imóveis Rurais organizado pela União, seja no Cadastro Ambiental Rural (cf. itens 4.3 e 4.4 supra).

Contudo, a irregularidade cadastral não é um problema muito significativo, sendo, em geral, facilmente retificada.

¹⁹¹ Sobre a diferenciação entre regularização fundiária registral e extrarregistral, cf. Alvarenga (2008), bem como Nalini e Levy (2013, pp. 6 e 192).

A título de exemplo, deve-se mencionar que o INCRA prevê um procedimento de retificação do Cadastro de Imóveis Rurais, o qual é obtido sem grande dificuldade^{192 193}.

Mas o que mais interessa neste trabalho é a irregularidade imobiliária registral, a qual comporta no Brasil vários graus.

Ou ainda: o tema da irregularidade fundiária é acima de tudo registral, devendo a pesquisa focar principalmente na regularização do registro referente ao imóvel nos cartórios imobiliários do país.

§ 1º - Irregularidade Fundiária de Primeiro Grau

E começando a abordar a irregularidade registral, deve-se dizer que a irregularidade mais grave, que poderíamos chamar de irregularidade de primeiro grau, é a inexistência de registro para o imóvel.

Esta é a irregularidade mais perniciosa, pois cria inúmeras dificuldades àquele que detém o poder sobre a coisa, inviabilizando quase que totalmente o exercício do seu domínio.

Sobre a irregularidade fundiária de primeiro grau, cabe dizer primeiramente que, quando se instituiu o registro de imóveis no Brasil, admitia-se o registro de qualquer título, sem qualquer verificação da parte do oficial ou pelo menos com uma verificação muito reduzida; ao estabelecer o requisito de prévio registro do título anterior, o Decreto 18542/1928 (Brasil, 1928)¹⁹⁴ jogou na fossa da irregularidade todos aqueles imóveis que não conseguissem atender esse requisito, criando um primeiro foco de irregularidade, que só seria extirpado pela via da usucapião.

Ao instituir o princípio da continuidade no Brasil e prever que qualquer registro dependia do prévio registro do título anterior, ou pelo menos da sua apresentação nos casos em que a lei da época não exigia o registro, o citado decreto de 1928 colocou

¹⁹² O INCRA (2020) fornece as instruções para a inclusão de imóveis no cadastro de imóveis rurais, bem como para a atualização do cadastro dos imóveis já incluídos.

¹⁹³ Figur informa que na Alemanha a atualização cadastral de dimensão superior 0,2 m precisa ser publicada para que os afetados pela mudança possam impugná-la (2011, p. 84); e se o interessado não promover a atualização do cadastro relativa à construção que efetuar, o órgão cadastral toma as medidas necessárias e encaminha as despesas ao interessado (p. 102). Certamente o rigor alemão no que toca à retificação do cadastro decorre diretamente do fato de que lá a retificação cadastral é a retificação do direito do proprietário registrado, na medida em que no registro de imóveis não se descrevem os imóveis, como já se disse no item 3.4 acima; como aqui no Brasil o cadastro não tem conseqüências no direito do proprietário, sua retificação é mais simplificada.

¹⁹⁴ Cf. item 3.2 supra.

na ilegalidade todos aqueles imóveis que não pudessem atender a esse requisito da continuidade.

Então, esse é o primeiro foco de irregularidade fundiária no Brasil: a criação do princípio da continuidade em 1928, pois quem conseguiu atender esse requisito conseguiu obter um registro para seu imóvel; quem não conseguiu foi lançado na irregularidade.

E, a partir do Código Civil de 1916, a usucapião só passou a regularizar a situação de imóveis privados, mas não de imóveis públicos¹⁹⁵. Ou seja: se alguém adquiriu irregularmente alguma área pública e o prazo da usucapião completou-se antes da entrada em vigor do Código Civil de 1916, o imóvel foi adquirido validamente; mas, se esse prazo não se completou antes desse diploma, o imóvel não lhe pertence, bastando o poder público tomar consciência dessa circunstância para reivindicar o bem com sucesso^{196 197}.

¹⁹⁵ **Súmula 340/STF:** Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. **Data de Aprovação** Sessão Plenária de 13/12/1963 (Brasil, 1963), on line). Houve quem defendesse que, após a lei de terras de 1850, não se poderia adquirir terras públicas por usucapião, o que não ficou consagrado: “Clóvis Beviláqua em seu livro *Soluções Práticas de Direito* (1930, III:107-108, apud. Moura, 1946:71), ao discutir a possibilidade de usucapir as terras devolutas após a Lei de Terras, afirmou: Alguns contestavam a possibilidade de se usucapirem essas terras, desde a lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, cujo art. 1º prescrevia: ‘Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra’; mas esse preceito tinha por fim vedar ao governo fazer concessões gratuitas, exceto nas fronteiras, como em seguida o mesmo artigo declarava, e não impedir que pudessem ser objeto de usucapião.” (Benatti, 2003, p. 87)

¹⁹⁶ As partes da ementa do acórdão do STJ indicadas a seguir bem demonstram as dificuldades que a impossibilidade de usucapião de imóveis públicos gera para a regularização fundiária, pois se admite que um registro hoje existente e sua cadeia anterior possam ser anulados pelo fato de ter ocorrido irregularidade na alienação de terras devolutas, ou seja, públicas: “[...] 5. O registro do título translativo no cartório de imóveis não gera presunção absoluta do direito real de propriedade, mas relativa, vale dizer, admite prova em sentido contrário [...] 6. A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o EREsp 617.428/SP (DJe 17/06/2014), firmou o entendimento de que, “se as terras devolutas são definidas pelo critério de exclusão, cabe ao Estado na ação discriminatória demonstrar que a terra não se encontra no domínio de particular, podendo fazê-lo por meio de certidão cartorária” ou outros meios em direito permitidos (ex vi dos arts. 333, I, e 390 do CPC/1973). [...] 8. Hipótese em que o Estado alegou a falsidade/nulidade dos títulos de domínio privado registrados no cartório imobiliário em nome de alguns dos recorrentes, competindo ao autor da demanda, nesse aspecto, o ônus da prova do fato alegado. [...] 11. Acórdão recorrido parcialmente reformado para: a) declarar a incompetência do Juiz de Direito da Vara Agrária da Comarca de Bom Jesus para dirimir os conflitos pertinentes aos registros dos imóveis efetuados em outras comarcas; b) atribuir ao Estado do Piauí o ônus de provar que os títulos de domínio privado registrados em cartório sejam nulos ou falsos, a fim de que estes tenham suas transcrições canceladas; c) reconhecer a legitimidade dos recorrentes posseiros para reivindicar os seus direitos na presente ação discriminatória, competindo-lhes a prova da ocupação lícita e dos requisitos legais para a regularização da posse. (Brasil, 2020b)

¹⁹⁷ A Lei 6969/81 previu a possibilidade de usucapião de terras devolutas (Brasil, 1981a), tornando obsoleta a Súmula 340 do STF (Benatti, 2003, p. 90), e que não foi recepcionada pela Constituição de 1988, que, em seu artigo 183, § 3º, vedou em nível constitucional a aquisição de bens públicos por usucapião (Brasil, 1988). Cf. Miranda, 2011, p. 169.

Fez-se menção à “consciência” do poder público porque se acredita que há muitos imóveis no Brasil que se encontram na situação descrita no parágrafo anterior, mas que não serão reivindicados pelo Estado simplesmente porque nenhuma autoridade pública apercebeu-se dessa irregularidade.

Ou seja: um imóvel que foi alienado irregularmente pela Coroa Portuguesa, pelo Império ou pela República antes do Código Civil de 1916, não tendo se consumado o prazo da usucapião antes da entrada em vigor do Código Beviláqua, continua público; mas, se ninguém da administração pública tomar consciência dessa irregularidade na saída do bem do patrimônio público e o imóvel tiver obtido registro, o imóvel continuará a ser normalmente negociado, muito embora constitua propriedade pública e toda a cadeia de registros relativa a ele seja nula.

Então, o imóvel que não atendesse ao requisito da continuidade poderia ser regularizado pela via da usucapião, desde que fosse privado; ou, se fosse público, desde que os requisitos da usucapião tivessem se completado antes do Código Civil de 1916 ou entre a Lei 6969/81 e a Constituição Federal de 1988.

Sendo assim, a primeira causa da irregularidade foi a instituição do registro ou da apresentação do título anterior como requisito para o registro do título novo: os imóveis que não conseguiram cumprir esse requisito foram jogados na ilegalidade, de onde só saíam pela via da usucapião; se privados, pela usucapião a qualquer tempo; se públicos, pela usucapião consumada antes do Código Civil de 1916.

A segunda causa da irregularidade é a vedação da usucapião para os bens públicos, pois impediu a regularização dos imóveis que tenham saído irregularmente do patrimônio público (seja no período colonial, seja no período imperial, seja no período republicano) e cujo prazo de usucapião não tenha se consumado antes da entrada em vigor do Código Beviláqua ou entre a Lei 6969/81 e a Constituição de 1988.

Depois, continuando a análise da irregularidade fundiária de primeiro grau, outra fonte de irregularidade foi a legislação de loteamentos e desmembramentos, fundamentalmente o Decreto-lei 58/37 (Brasil, 1937) e a Lei 6766/79 (Brasil, 1979), que estabeleceu requisitos para o registro de parcelamentos do solo e empurrou para a ilegalidade aqueles loteadores que não queriam ou não conseguiam cumprir os requisitos legais.

O empreendedor que deseja lotear uma gleba, mas que não deseja ou não pode cumprir os requisitos da lei de loteamentos, e que não se intimida pela vedação

legal, vai gerar irregularidade fundiária, pois surgirão inúmeros lotes sem o competente registro.

Então, o estabelecimento de requisitos para o registro de loteamentos e desdobramentos acabou por gerar irregularidade, em razão de existir aqueles que não podem ou não querem atender esses requisitos legais¹⁹⁸, mas que desejam mesmo assim fazer o parcelamento.

Por fim, também é causa da irregularidade fundiária de primeiro grau a Lei 4591/64, na mesma medida em que a Lei 6766/79 também o é: quando alguém não quer ou não consegue atender os requisitos estabelecidos para o registro de um condomínio, mas mesmo assim promove a edificação e aliena suas unidades a terceiros, gera-se uma irregularidade registral, pois surgem inúmeros apartamentos que não dispõem do registro previsto pela lei.

Então, da mesma maneira que nos loteamentos irregulares, os condomínios irregulares são constituídos de inúmeras unidades, as quais não dispõem de registro, configurando assim sua irregularidade.

Aqui não se está a fazer um juízo negativo sobre o princípio da continuidade, a vedação da usucapião de imóveis públicos, a regulação dos loteamentos e a regulação dos condomínios, mas apenas constatando que a regulação legal gerou irregularidade.

Por fim, a outra fonte de irregularidade fundiária é o simples fato de o imóvel ainda não ter saído do patrimônio público, do que decorre a inexistência de qualquer registro que o tenha por objeto, acreditando-se que essa é a situação da grande maioria dos imóveis situados na Amazônia.

Ora, não existe registro para muitas áreas da Amazônia simplesmente porque o poder público ainda não as alienou, não havendo como existir algum registro para essas áreas.

¹⁹⁸ “The results found here suggest a strong relation between the adoption of local laws on land subdivision during the 1980’s, under the influence of federal law approved in 1979, and the growth of housing informality in the subsequent years, especially in cities that adopted more demanding regulations. Thus, we conclude that the increase of insecure conditions of housing occupation in Brazil may have been influenced by adopting many demanding regulations on land development.” (Avila, 2015, p. 318) O que se traduz assim: Os resultados encontrados aqui sugerem uma forte relação entre a adoção de leis locais sobre parcelamento de terras durante os anos 80 sob a influência da lei federal aprovada em 1979 e o crescimento da informalidade da moradia nos anos subsequentes, especialmente nas cidades que adotaram regulações mais exigentes. Portanto, nós concluímos que o aumento da insegurança das condições de ocupação da moradia no Brasil pode ter sido influenciada pela adoção de muitas regulações exigentes sobre desenvolvimento do solo.

Então, o simples fato de o Estado nunca ter alienado o imóvel acaba gerando a inexistência de registro da área, o que caracteriza a irregularidade fundiária.

Se tivesse havido alguma alienação do imóvel, como, por exemplo, a concessão de uma sesmaria, então seria possível que os sucessores dos sesmeiros providenciassem algum registro; contudo, a simples falta de alienação pelo poder público em algum momento impede por completo a existência de algum registro sobre a área, o que configura a irregularidade fundiária.

E essa é a situação da Amazônia, em que, como se verá no item 5.3 abaixo, houve pouquíssimas concessões de sesmarias pela Coroa Portuguesa, bem como outorgas de títulos pelo Império ou pela República: como uma área que nunca foi alienada pelo poder público poderia ser objeto de registro?

Assim se encerra a exposição sobre as chamadas irregularidades fundiárias de primeiro grau, que são aquelas configuradas pela inexistência de registro para a unidade imobiliária¹⁹⁹.

§ 2º - Irregularidade Fundiária de Segundo Grau

Como irregularidade fundiária de segundo grau poderiam ser consideradas aquelas em que existe um registro para a parcela do território nacional, o qual está incorreto, merecendo retificação.

Trata-se de uma situação muito comum, para a qual se prevê a figura da retificação do registro no artigo 213 da Lei 6015/73²⁰⁰.

É uma situação mais comum com imóveis rurais, mas que também ocorre, mais raramente, com imóveis urbanos: existe um registro (transcrição ou matrícula) que tem por objeto uma dada parcela do solo nacional, mas a descrição do imóvel no

¹⁹⁹ Existe uma outra causa de irregularidade fundiária, que, por sua dificuldade de comprovação, é mencionada exclusivamente nesta nota de rodapé: trata-se do esquecimento do registro ocorrido, fazendo com que todos passem a se comportar como se o registro não existisse. Isso significa que os interessados nunca tomaram consciência daquele registro (ou dele esqueceram), o qual ficou esquecido no livro, o que equivale na prática à própria inexistência do registro. Ou seja: a falta de consciência do registro existente, comportando-se todos como se o registro não existisse, configura uma situação de irregularidade fundiária. Mas, pela dificuldade de comprovação de tal situação, optou-se por mencioná-la apenas em nota de rodapé, deixando para o futuro posteriores aprofundamentos.

²⁰⁰ “O oficial retificará o registro ou a averbação: [...] II - a requerimento do interessado, no caso de inserção ou alteração de medida perimetral de que resulte, ou não, alteração de área, instruído com planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no competente Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, bem assim pelos confrontantes.” (Brasil, 1973b, art. 213)

registro está errada, merecendo retificação regularizadora, o que configura aquilo que aqui se chamou de irregularidade de segundo grau.

E essa irregularidade é corrigida pela retificação do registro, que pode ser extrajudicial ou judicial²⁰¹, tendo o interessado a faculdade de escolher a alternativa que mais lhe convier.

A duplicidade de registro é uma outra modalidade de irregularidade fundiária de segundo grau, pois existe um registro incorreto, o qual é corrigido pela decisão judicial que anula o registro inválido e reforça a eficácia do registro válido²⁰².

Então, essas são as irregularidades fundiárias aqui chamadas de segundo grau: existe um registro, mas ele está incorreto, merecendo retificação.

§ 3º - Irregularidade Fundiária de Terceiro Grau

Por fim, a irregularidade fundiária de terceiro grau é aquela em que o proprietário no registro não corresponde ao real, em razão de simplesmente não ter sido promovido o registro ou a averbação de algum título.

Então, na falta de registro de, por exemplo, uma escritura pública, existe uma certa irregularidade fundiária, a qual é sanada com a simples apresentação do título a registro.

Também se enquadra nesta última categoria de irregularidades a falta de averbação de construção, o que configura também algo a ser regularizado, na medida em que consta uma edificação no plano fático que não consta no plano registral, gerando muitas vezes dificuldades para a localização do registro correspondente à parcela do solo, pois apenas na averbação da construção é que ficará constando no

²⁰¹ Art. 212. Se o registro ou a averbação for omissa, imprecisa ou não exprimir a verdade, a retificação será feita pelo Oficial do Registro de Imóveis competente, a requerimento do interessado, por meio do procedimento administrativo previsto no art. 213, facultado ao interessado requerer a retificação por meio de procedimento judicial. (Brasil, 1973b)

²⁰² “Constatação de duplicidade de matrículas para um mesmo imóvel, com diferentes proprietários. Sentença prolatada no sentido de que a questão seja remetida às vias ordinárias. [...] Violação dos Princípios da Unicidade ou Unitariedade da Matrícula e da Segurança Jurídica. Não se mostra viável o cancelamento de uma ou de outra matrícula nesta estreita via administrativa do procedimento de consulta registral, o qual se presta a orientar o oficial registrador a efetuar, ou não, o ato pretendido à luz da legislação e dos princípios aplicáveis aos registros públicos. Interessados que são pessoas diversas e com interesses contrários, pairando dúvida quanto ao real proprietário do imóvel. Necessidade de que o cancelamento de uma das matrículas se realize por decisão judicial transitada em julgado. Aplicação do disposto no artigo 213, § 6º, parte final, da Lei 6.015/1973. Sentença que se confirma em reexame necessário.” (Rio de Janeiro (Estado), 2022)

registro imobiliário o número do prédio, que é normalmente o dado empregado para buscar o registro desejado.

Em suma: as irregularidades que o autor chama de terceiro grau são aquelas cuja regularização só depende da apresentação do título respectivo à serventia, tais como uma escritura de compra e venda, um requerimento de averbação de construção, acompanhado da respectiva documentação expedida pela prefeitura, etc, sendo essa a irregularidade de mais fácil solução.

Então, aqui se encerra a exposição sobre as irregularidades de terceiro grau, que são as mais leves e as mais fáceis de serem superadas.

5.2 Quantificação da irregularidade fundiária

Quanto aos imóveis urbanos, não se localizaram dados que inspirassem respeito, havendo apenas algumas estimativas desacompanhadas de elementos que lhes confirmem credibilidade.^{203 204}

Note-se que no trecho transcrito em nota de rodapé acima, De Soto não indicou nada a respeito dos cálculos que fez para chegar aos números que apresenta, razão pela qual não se pode levar essas estimativas demasiadamente a sério.

Então, só se pode dizer que não se encontraram levantamentos aprofundados do grau de irregularidade fundiária urbana no Brasil²⁰⁵.

²⁰³ “El capital muerto bordea, formando virtuales montañas, las calles de cada país en vías de desarrollo o que sale del comunismo. Según nuestros cálculos, en las Filipinas, 57 por ciento de los habitantes de la ciudad y 67 por ciento de los del campo ocupan viviendas que son capital muerto (figura 9). En el Perú, 53 por ciento de los habitantes de la ciudad y 81 por ciento de los del campo habitan viviendas extralegales (figura 10). Las cifras son aún más dramáticas en Haití y en Egipto. En Haití, siempre de acuerdo con nuestros estudios, 68 por ciento de las personas en la ciudad y 97 por ciento en el campo tienen viviendas sobre las cuales nadie tiene argumentos legales claros (figura 11). En Egipto, la vivienda que es capital muerto aloja a 92 por ciento en la ciudad y a 83 por ciento en el campo (figura 12).” (Soto, 2019, p. 30). O que se traduz assim: O capital morto faz fronteira, formando virtuais montanhas, com as ruas de cada país em vias de desenvolvimento ou que sai do comunismo. Segundo nossos cálculos, nas Filipinas 57% dos habitantes da cidade e 67% dos do campo ocupam imóveis que são capital morto (figura 9). No Peru, 53% dos habitantes da cidade e 81% dos do campo habitam imóveis ilegais (figura 10). As cifras são ainda mais dramáticas no Haiti e no Egito. No Haiti, sempre de acordo com nossos estudos, 68% das pessoas na cidade e 97% no campo têm imóveis sobre os quais ninguém tem argumentos legais claros (figura 11). No Egito, o imóvel que é capital morto aloja 92% na cidade e 83% no campo (figura 12).

²⁰⁴ O Correio Braziliense publicou em sua edição de 28 de julho de 2019 que o Ministério do Desenvolvimento Regional teria divulgado que, dos 60 milhões de domicílios urbanos, 30 milhões não teriam escritura (Ribeiro, 2019). Contudo, a matéria não indica qual teria sido o documento pelo qual o referido ministério teria feito tal divulgação para que se pudesse avaliar a informação; de outro lado, não se conseguiu localizar nenhum documento do ministério referido fazendo tal afirmação.

²⁰⁵ Avila (2015, p. 311) confirma essa informação: “Despite this scenario, Brazil continues to lack a comprehensive survey of housing informality.” O que se traduz assim: A despeito desse cenário, o Brasil continua a não ter um levantamento abrangente da informalidade habitacional.

Quanto aos imóveis rurais, há dados mais concretos: como se disse no item 4.4 acima, estavam georreferenciados em 15 de outubro de 2022 249.193.033,594 ha para uma área rural total de 846.447.277 ha, o que significa que 29,44% de toda a área rural brasileira estava georreferenciada nessa data e que, mantido o ritmo de certificação de georreferenciamento observado entre outubro de 2021 e outubro de 2022, demorará quase 30 anos para se concluir o georreferenciamento integral da área rural do país.

Quanto à irregularidade fundiária rural registral, como também já se disse no item 4.4 acima, não há números públicos, seja quanto às áreas desprovidas de registro, seja quanto às áreas providas de registro, mas cujo georreferenciamento ainda não foi averbado^{206 207 208}.

No exterior não se costuma mencionar o problema da irregularidade fundiária, tendo sido encontrada apenas uma referência ao problema no Reino Unido²⁰⁹; de outro lado, encontraram-se referências ao integral cadastramento do território francês e alemão, bem como que a Bavária foi o primeiro território europeu a ter sido integralmente cadastrado ainda no século XIX²¹⁰.

Ou seja, da mesma maneira que no Brasil, não se encontraram elementos que permitissem quantificar a irregularidade fundiária no exterior, apenas devendo ser observado que em toda a literatura estrangeira consultada para a elaboração desta tese não se encontrou significativa referência à irregularidade fundiária no exterior.

5.3 A influência portuguesa

²⁰⁶ Brito *et al.* (2021) afirmam que a indefinição sobre a propriedade na Amazônia Legal atinge 28,5% desse território.

²⁰⁷ A CPI da grilagem de terras constatou que nem a União sabe quais são as terras que lhe pertencem: “De acordo com o Procurador Regional do Incra no Amazonas, Senhor Mário Braule Pinto, nem mesmo a Secretaria de Patrimônio da União tem o controle exato das terras que fazem parte do patrimônio da União, não se sabe exatamente o que é público ou privado.” (Brasil, 2001a)

²⁰⁸ Como dito na nota de rodapé 189 acima, o INCRA tinha ciência em julho de 2023 da averbação no registro de imóveis de 97.923.377,48 ha de georreferenciamentos certificados; considerando a área rural brasileira total de 846.447.277,00 ha (cf. Item 4.4), chega-se ao número de 11,57% da área rural brasileira cuja certificação foi averbada no registro de imóveis e da qual o INCRA tem ciência, repetindo-se aqui a informação de que há várias outras averbações das quais o INCRA não tem ciência.

²⁰⁹ Powell-Smith informa que na Inglaterra e em Gales 15% do território não estão registrados (2019).

²¹⁰ Carneiro relata que o cadastro integral do território francês foi concluído em 1850 (2003, p. 30) e o alemão em 1900 (p. 32). Seeberger (2001, p. 52) afirma que o levantamento topográfico integral da Bavária foi concluído em 1868, com a identificação dos proprietários e respectivos ônus, e que este foi o primeiro país europeu (à época a Bavária era um país independente) a ser totalmente medido, o que parece contradizer a informação de que a França teria sido integralmente cadastrada anteriormente.

É largamente disseminada a opinião de que a irregularidade e a concentração fundiárias no Brasil teriam sido causadas em grande medida pelas sesmarias portuguesas²¹¹, o que carece de fundamento.

Como dito no item 3.2 acima, até 1928 todo e qualquer título podia ser registrado no Brasil, do que segue que eventuais sucessores dos sesmeiros constituídos pelos portugueses poderiam registrar seus títulos, o que significaria por si só a inexistência de irregularidade fundiária.

Ora, se os sucessores dos sesmeiros constituídos no período colonial podiam facilmente registrar seus títulos até 1928, iniciando assim uma cadeia de registros que poderia existir até hoje, então se conclui que as sesmarias portuguesas não têm relação alguma com a irregularidade fundiária existente no Brasil hoje.

Vale dizer: até 1928 os sucessores das sesmarias podiam registrar seus títulos normalmente e assim inserir seus imóveis no sistema legal válido no Brasil, regularizando-os, do que segue que não faz o menor sentido atribuir qualquer responsabilidade à sesmaria portuguesa pela irregularidade fundiária existente em nosso país hoje.

Normalmente as sesmarias eram concedidas nas regiões litorâneas do Brasil, pois não havia sentido em conceder no período colonial terras nas regiões centrais do Brasil, se ainda havia terras mais perto do litoral disponíveis, tendo havido pouquíssimas sesmarias concedidas na região amazônica²¹², do que segue que é infundado acusar a colonização portuguesa pelos problemas fundiários que o Brasil e a Amazônia enfrentam na atualidade.

E as sesmarias portuguesas também não têm relação nenhuma com a questão da concentração fundiária no Brasil hoje, principalmente porque havia limitação de

²¹¹ “As raízes de muitos dos problemas fundiários brasileiros, seguramente, encontram-se plantadas no período colonial ou, quiçá, na mentalidade e na cultura econômica e política que herdamos do Velho Mundo.” (Pinto, 2010, p. 365) “A questão fundiária brasileira remonta ao descobrimento do país pelos portugueses, que definiram que a forma de acesso à terra seria através do sistema sesmarial. No entanto, adiante da legislação dúbia, da ausência de mecanismo demarcatório das sesmarias concedidas e da dificuldade em fiscalizar a produtividade, o sistema sesmarial restou extinto, porém, os impactos do insucesso resistem à passagem do tempo. Este artigo visa a ressaltar que, apesar de todo aparato legislativo e tecnológico que surgiu com o passar dos anos, os velhos problemas coloniais, como demarcação e concentração de terras, desigualdade e exclusão social, e título aquisitivo juridicamente válido permanecem o cerne do problema da estrutura fundiária brasileira” (Cruz; Guidorsi, 2023, p. 142) “é fundamental para o exame do processo de concessão de sesmarias e, em consequência, a formação do latifúndio, como fenômeno jurídico na história.” (Silva; Maia, 2019, p. 2)

²¹² Considerando que o Pará possui 1 245 870,798 km², foram concedidas sesmarias nesse estado totalizando 20.886 km² (Alves, 2016, p. 64), ou seja, apenas 1,67% da área do estado. Silva e Maia relatam que só houve 14 sesmarias confirmadas na região do atual Estado de Goiás (2019, p. 14).

área para as concessões feitas pela Coroa, que em regra só eram concedidas uma vez para cada pessoa²¹³.

Não se consegue identificar com exatidão a origem dessa ideia, que, nada obstante sua falta de fundamento, continua a ser repetida com insistência.

Contudo, afirma-se categoricamente que nem a irregularidade fundiária, nem sua concentração, tem qualquer relação com a sesmaria portuguesa²¹⁴.

Neste tópico, também se deve mencionar uma ironia da história: muito embora tenha sido instituída em Portugal como uma espécie de reforma agrária, pela qual o imóvel desocupado era entregue a quem quisesse torná-lo produtivo, a sesmaria tornou-se no Brasil sinônimo de latifúndio²¹⁵.

No século XIV, Dom Fernando, Rei de Portugal, criou o instituto das sesmarias, que eram um arrendamento forçado de terras improdutivas para aqueles que as desejassem cultivar²¹⁶.

Então, as sesmarias eram originalmente em Portugal uma espécie de reforma agrária, em que se tirava a terra improdutiva de seu proprietário para concedê-la àquele que a quisesse cultivar; contudo, ao longo da história, ironicamente passou a ser considerada no Brasil sinônimo e causa de concentração fundiária.

²¹³ cf. Lima (1990, p. 45) e Havrenne (2018, p. 50). “Não sem razão, em finais da década de 1730, Dom João V posicionava-se claramente contra o acúmulo de terras em sesmarias. Numa carta ao governador João de Abreu de Castelo Branco (por sinal, o governador que mais concedeu datas), o rei ordenava que se averiguasse o indeferimento de uma solicitação de terras por alguém que alegava que o terreno havia sido dado a alguém que já tinha mais de uma sesmaria no Pará. A advertência do monarca não podia ser mais clara: ‘tendo entendido que as pessoas que possuírem uma data de terras se lhes não deve dar segunda data.’” (Chambouleyron, 2011, p. 9). “Conforme o levantamento de dados realizado neste estudo, as sesmarias concedidas pelo governador do Maranhão a moradores da capitania do Pará, no intervalo compreendido entre os anos de 1720 a 1750, período correspondente à análise das concessões no Piauí posteriormente, revelam alguns elementos relevantes à devida compreensão da dinâmica desenvolvida nesse território amazônico no que tange ao regime de sesmarias. As extensões de terra concedidas não ultrapassavam o limite de no máximo três léguas, sendo excepcionais casos contrários” (Moura, 2016, p. 272). Se recebesse por herança outras terras e não as pudesse cultivar, o sesmeiro deveria desfazer-se das terras herdadas (Benatti, 2003, p. 39).

²¹⁴ Nesse sentido: As sesmarias não foram a principal origem das propriedades privadas no Brasil, mas sim a pura e simples ocupação (Benatti, 2003, p. 57). “Diante dos fatos até aqui apresentados, podemos afirmar que a incorporação de grandes áreas públicas ao patrimônio privado, que levou à formação dos latifúndios atuais, ocorreu historicamente no momento em que os estados passaram a gerir o patrimônio público, mais do que com a expedição das sesmarias.” (Benatti, 2003, p. 123) “A análise do latifúndio, na perspectiva proposta no presente trabalho, preleciona que sua constituição ocorreu na época da vigência do regime de sesmarias, mas as normas que regulamentaram o referido período histórico não são a causa da sua existência” (Silva; Maia, 2019, p. 16)

²¹⁵ Cf. Miranda, 2011, p. 157

²¹⁶ Cf. Lemmi, 2014, p. 225.

5.4 Benefícios da regularização

Hernando de Soto (2019) sustenta que a irregularidade legal, fundiária, societária etc, é a causa do subdesenvolvimento^{217 218}.

Muito embora haja quem discuta essa afirmação^{219 220}, o fato é que um imóvel irregular, que permanece à margem do direito, impede que seu proprietário extraia desse bem todos os frutos possíveis, seja porque a irregularidade criará dificuldades para o exercício de qualquer atividade econômica no prédio, seja porque dificultará a negociação do imóvel^{221 222}.

Seja qual for a crítica que se faça ao pensamento de De Soto, o que é inquestionável é que a irregularidade fundiária impede ou dificulta significativamente o exercício de atividade econômica no imóvel e a própria negociação do imóvel.

Muitas vezes a irregularidade do imóvel impede a prestação de serviços públicos, como telefonia, eletricidade, água e esgoto²²³.

Ao impedir a prestação de serviços públicos, a irregularidade condena o imóvel ao esquecimento, dificultando ou até mesmo impedindo a prática de alguma atividade econômica no prédio.

Além do mais, a irregularidade dificulta a alienação do imóvel, pois, exatamente na medida em que o registro existe para facilitar a negociação do imóvel²²⁴, um imóvel sem registro não conta com o auxílio do sistema registral para sua negociação, o que

²¹⁷ Para esse autor apenas os direitos adequadamente documentados podem ser dados em garantia, constituindo-se assim como capital, sendo esse o “mistério” do capital que deu como título a sua obra; e essa documentação dos direitos ocorreria nos países desenvolvidos e não nos subdesenvolvidos, o que explicaria a pobreza dos últimos e a riqueza dos primeiros.

²¹⁸ O curioso é que o referido autor diz que a regularização fundiária nos EUA ocorreu em 1862 com a aprovação de uma lei que atribuía até 160 acres de terras a quem a tivesse cultivado por 5 anos; ora, a Lei de Terras brasileira de 1850 estabeleceu também critérios para a aquisição das terras públicas pelos particulares que as possuísem: contudo, aqui tais medidas não geraram a regularização, ao contrário de nos EUA? São perguntas que permanecem. Lima diz que a lei de terras brasileira foi inspirada pelo direito americano (1990, p. 67). Ou seja: por que aqui medidas semelhantes não geraram regularização, mas lá sim?

²¹⁹ Para críticas ao pensamento de De Soto, cf. Ferreira Filho (2018).

²²⁰ A este autor parece apenas infundada a afirmação de que a causa da pobreza e do subdesenvolvimento estaria apenas na irregularidade, muito embora não discorde da afirmação de que é muito importante a regularização para o desenvolvimento econômico.

²²¹ Soto afirma que a irregularidade no sistema de propriedade impede que o imóvel seja negociado com estranhos, forçando sua negociação apenas com conhecidos (2019, p.91)

²²² “A regularização permite, ao detentor do documento de concessão (quando for assentamento) ou título de propriedade (em caso de doação individual e compra da terra), acessos ao financiamento bancário, participação legítima na economia do Estado, inserção no sistema jurídico, assegurando direitos e, também, responsabilidades a esse concessionário ou proprietário.” (Marques; Malcher, 2009b, p. 26)

²²³ Cf. Soto (2019, p. 80).

²²⁴ Cf. item 3.1 supra.

dificulta sua transferência, que só vai ocorrer por valores muito mais baixos do que imóveis semelhantes que estejam integrados ao sistema registral^{225 226 227}.

Então, a regularidade fundiária permite a utilização econômica plena do imóvel, bem como facilita a sua negociação, o que configura os benefícios econômicos decorrentes²²⁸.

Além do mais, a regularização fundiária diminui a litigiosidade e a violência.

A incerteza quanto aos direitos de cada um desencadeia conflitos, que facilmente evoluem para litígios judiciais e violência.

É sabido que a irregularidade fundiária na Amazônia produz mortes, haja vista que a incerteza sobre o que pertence a cada um leva várias pessoas a se acreditar com direito à mesma terra, as quais muitas vezes acabam querendo impor seu ponto de vista com o uso da força²²⁹.

Sendo assim, ao tornar mais certo o direito de cada um sobre os imóveis, a regularização fundiária diminui os conflitos, a litigiosidade e a violência, sendo este mais um benefício produzido pela regularização.

A regularização fundiária permite a utilização plena do imóvel e a sua negociação, bem como diminui a litigiosidade e a violência, só trazendo benefícios a toda a sociedade.

5.5 Regularização Fundiária e Estado de Direito

O Estado de Direito opõe-se ao Estado de Exceção: enquanto no primeiro vigora o direito, não havendo exceções em sua aplicação, no segundo vigora a exceção e o privilégio, havendo algumas pessoas e algumas situações que permanecem imunes ao direito²³⁰.

²²⁵ Consequência lógica do que se disse é que, em um sistema fundiário regularizado, pode-se dar o imóvel em garantia, o que gera a diminuição da taxa de juros: nesse sentido, Becker (2012).

²²⁶ Morgado aponta que a irregularidade fundiária afasta investimentos privados (2021, p. 27) e Carneiro afirma que “a insegurança dominial é um dos mais sérios obstáculos para o desenvolvimento social e econômico [...]” (2000, p. 66).

²²⁷ Moura e Carneiro (2008) estimam que a regularização de um imóvel urbano custa 1,7% do valor do imóvel, mas gera uma valorização de aproximadamente 20%. Marques e Macher (2009b, p. 50) afirmam que a área regularizada vale duas a três vezes mais do que a irregular.

²²⁸ Sobre as relações entre regularização fundiária e pobreza, cf. Ferraz (2006).

²²⁹ “fica evidenciado que a falta de segurança jurídica da terra constitui-se em uma das causas geradoras de violência verificada nas estatísticas existentes.” (Andrade *et al*, 2016, p. 240).

²³⁰ “O Estado de Direito deveria ser formado, para Hayek, pelos seguintes elementos: (a) a lei deveria ser geral, abstrata e prospectiva, para que o legislador não pudesse arbitrariamente escolher uma pessoa para ser alvo de sua coerção ou privilégio; (b) a lei deveria ser conhecida e certa, para que os cidadãos

Estado de direito é aquele em que o direito é efetivamente eficaz, tratando a todos com igualdade, sem exceção²³¹, inclusive os poderosos e os governantes, que estão obrigados a respeitar os direitos dos mais fracos²³².

Sendo assim, a irregularidade fundiária é uma negação ao estado de direito, pois, estando os imóveis irregulares à margem do direito, segue que, enquanto houver irregularidade fundiária, não haverá estado de direito pleno no Brasil.

A irregularidade fundiária significa que uma parte do território nacional não é alcançada pelo direito, não sendo atingida pelas leis em vigor no país, podendo-se dizer que nesse aspecto ainda não há estado de direito pleno, o qual somente ficará configurado quando ocorrer a regularização.

Logo, o esforço pela regularização fundiária do Brasil é também a luta pela implantação do estado de direito pleno em nosso país.

A regularização fundiária é medida imprescindível para a instalação de um autêntico estado de direito no Brasil, havendo na atual situação um estado de exceção, pelo menos no que toca a parte do território nacional, que permanece à margem das leis nacionais.

Significativa parcela do território nacional permanece sem registro nas serventias imobiliárias, configurando assim a irregularidade fundiária, que nada mais é do que uma faceta do estado de exceção.

E estado democrático de direito é o estado de direito que existe em um país democrático, em que todo o povo consentiu, seja de que maneira for, com as leis nele

pudessem fazer planos – Hayek defende que esse é um dos principais fatores que contribuíram para a prosperidade no Ocidente; (c) a lei deveria ser aplicada de forma equânime a todos os cidadãos e agentes públicos, a fim de que os incentivos para editar leis injustas diminuíssem; (d) deveria haver uma separação entre aqueles que fazem as leis e aqueles com a competência para aplicá-las, sejam juízes ou administradores, para que as normas não fossem feitas com casos particulares em mente; (e) deveria haver a possibilidade de revisão judicial das decisões discricionárias da administração para corrigir eventual má aplicação do Direito; (f) a legislação e a política deveriam ser também separadas e a coerção estatal legitimada apenas pela legislação, para prevenir que ela fosse destinada a satisfazer propósitos individuais; e (g) deveria haver uma carta de direitos não taxativa para proteger a esfera privada.” (Vieira, 2017)

²³¹ Em uma perspectiva positivista, o estado de direito é aquele em que vigora o princípio da legalidade, não havendo ninguém que consiga escapar do alcance da lei, que é a regra geral e abstrata. Nesse sentido positivista: “Pode-se dizer, do princípio da legalidade em relação ao Estado de Direito, que “é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá identidade própria”, pois ele representa a submissão do Estado à lei.” (Mendes; Branco, 2012, p. 1162).

²³² “O Estado de Direito, de cunho liberal, portanto, é caracterizado, em suma, pela presença de dois elementos: a limitação do poder estatal e o respeito aos direitos fundamentais do homem.” (Silva, 2005, p. 218)

vigentes, do que decorre que nessas localidades o direito e a democracia são conceitos que se misturam²³³.

Em um estado democrático de direito todo o povo participa, direta ou indiretamente, da elaboração das leis, do que segue que a negação a uma lei é a negação à própria democracia.

Então, enquanto houver imóveis não integrados ao sistema legal brasileiro, não se poderá dizer que existe efetivo estado democrático de direito no Brasil.

Portanto, a regularização fundiária é providência reclamada não só para a efetiva implantação do estado de direito no Brasil, como também pela própria democracia²³⁴.

Cada imóvel irregular no Brasil proclama que aqui ainda não há pleno estado de direito e plena democracia.

Ou ainda: enquanto não houver completa regularização fundiária no Brasil, não haverá estado de direito ou democracia plenos em nosso país^{235 236}.

5.6 Meios de Regularização Fundiária

A regularização extrarregistral, seja urbana²³⁷, seja rural, é assunto que não comporta muitas digressões jurídicas, bastando a vontade política e a possibilidade de executar as obras necessárias para que os imóveis possam ser utilizados.

²³³ “Um Estado Democrático de Direito tem o seu fundamento na soberania popular;” (Silva, 2005, p. 228)

²³⁴ “o reconhecimento do direito de propriedade rural evidencia-se como uma política importante de consolidação da democracia, do respeito aos direitos humanos e da proteção ambiental.” (Marques; Malcher, 2009a, p. 13)

²³⁵ Marques e Malcher (2009b, p. 26) também identificam que a regularização fundiária promove a cidadania no Brasil: “Dessa forma, mais do que ter um documento, esse concessionário ou proprietário tem assegurado o exercício de sua cidadania. Direito que lhe é negado pela falta da regularização do imóvel rural, já que a não regularização o exclui de possibilidades, por exemplo, de comprovar local de moradia e, não tendo como comprovar nas instituições financeiras seu domicílio, não consegue cumprir exigências básicas para obter créditos e financiamentos. E quando se fala em cidadania, fala-se em estado democrático de direito.”

²³⁶ Havrenne ressalta que a regularização fundiária promove a dignidade da pessoa humana: “Neste diapasão, o acesso à terra e à regularização fundiária são formas de concretização da dignidade.” (2018, p. 22); bem como gera também distribuição de renda: “Por consequência, a regularização fundiária contribui para o progresso social e econômico do país, com a melhoria da distribuição de renda.” (Havrenne, p. 87).

²³⁷ “Assim, deve a regularização compreender tanto a dimensão urbanística quanto a jurídica. A dimensão jurídica abrange o título que reconhece o direito à moradia e confere segurança jurídica no Cartório de Registro de Imóveis. A dimensão urbanística compreende a regularização do parcelamento do uso e a ocupação do solo nos órgãos públicos, por meio de um plano de urbanização com normas específicas para tal fim, levando a realidade do assentamento em consideração.” (Ferreira Filho, 2022, p. 255)

Convém lembrar que regularização extrarregistral é a regularização das condições do imóvel para permitir sua utilização: ou seja, em um imóvel urbano, regularização extrarregistral é, por exemplo, providenciar transporte público para a localidade que possibilite o deslocamento dos moradores para outros lugares; em um imóvel rural, é por exemplo providenciar estradas para a localidade que possibilitem o escoamento da produção agropecuária.

Contudo, transbordaria dos limites deste trabalho, tratar extensamente sobre a regularização fundiária extrarregistral.

Já quanto à regularização registral é preciso fazer uma abordagem exaustiva, convindo para clareza da exposição numerar os itens em que se divide o tema.

E antes de entrar propriamente no tema dos meios de regularização fundiária, cabe distinguir os imóveis rurais dos urbanos no direito brasileiro, sabido que o Código Tributário Nacional (CTN) classifica como urbano o imóvel situado na zona urbana e como rural os demais²³⁸, assim como o Estatuto da Terra classifica como rural o imóvel que recebe destinação rural²³⁹.

É preciso recordar que os dispositivos do CTN que definem a incidência do imposto territorial rural sobre o imóvel situado fora da zona urbana foram revogados pelo Decreto-lei 57/66²⁴⁰, o que foi consagrado pelo Superior Tribunal de Justiça²⁴¹.

Também deve ser mencionado que a Lei 5172/66, que recebeu a denominação de Código Tributário Nacional pelo Ato Complementar 36/67²⁴², foi alterada pelo

²³⁸ “§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público: I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.” (Brasil, 1966c, art. 32)

²³⁹ “Para os efeitos desta Lei, definem-se: I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;” (Brasil, 1964, art. 4º)

²⁴⁰ “O disposto no art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agro-industrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados.” (Brasil, 1966a, art. 15)

²⁴¹ “TRIBUTÁRIO. IMÓVEL NA ÁREA URBANA. DESTINAÇÃO RURAL. IPTU. NÃO INCIDÊNCIA. ART. 15 DO DL 57/1966. RECURSO REPETITIVO. ART. 543-C DO CPC. 1. Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966).” (Brasil, 2009a)

²⁴² “A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e alterações posteriores passa a denominar-se "Código Tributário Nacional.” (Brasil, 1967a, art. 7º)

Decreto-lei 57/66 (Brasil, 1966a) antes da Constituição Federal de 1967, a qual, em seu artigo 19, § 1º²⁴³, estabeleceu que as normas gerais de direito tributário seriam estabelecidas por lei complementar, do que segue que, a partir dessa carta constitucional (mas antes não), os dois diplomas legais citados neste parágrafo passaram a só admitir modificação por lei complementar.

Então, no Brasil hoje é imóvel rural aquele que recebe destinação rural, não importando a sua localização, sendo urbanos os demais, o que é uma distinção fundamental para tudo o que será dito a seguir neste item, haja vista que a regularização fundiária do imóvel urbano processa-se de maneira distinta da regularização do imóvel rural.

§ 1º - Usucapião

Na inexistência de registro de uma área privada, seja ela urbana, seja ela rural, a usucapião é um caminho para a regularização²⁴⁴.

Então, se o imóvel não for público, o primeiro e o mais comum instrumento para a regularização fundiária é a usucapião.

Com a usucapião declarada pelo judiciário ou deferida pelo oficial de registro de imóveis²⁴⁵, abre-se matrícula para a área usucapida e se registra a aquisição do imóvel por essa modalidade, obtendo-se a plena regularização fundiária do imóvel.

Há inúmeras previsões de usucapião no direito brasileiro.

Já a própria Constituição Federal prevê duas modalidades de usucapião, uma urbana e uma rural²⁴⁶.

²⁴³ “§ 1º Lei complementar estabelecerá normas gerais de direito tributário, disporá sobre os conflitos de competência tributária entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e regulará as limitações constitucionais do poder tributário.” (Brasil, 1967b)

²⁴⁴ Sobre a usucapião como meio de regularização fundiária, cf. Magalhães (2008).

²⁴⁵ O Novo Código de Processo Civil alterou a lei de registros públicos para permitir o reconhecimento extrajudicial da usucapião: “O Capítulo III do Título V da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 216-A: “Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo” (Brasil, 2015b, artigo 1071).

²⁴⁶ “Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. [...] Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a cinqüenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.” (Brasil, 1988, art. 183)

Então, estabelece a Constituição Federal do Brasil que adquire o domínio do imóvel aquele que possuir como proprietário por 5 anos, sem oposição ou interrupção, área urbana de até 250 m², ou área rural tornada produtiva de até 50 hectares, desde que não seja proprietário de nenhum outro imóvel e utilize o imóvel como moradia.

O Código Civil repete as previsões constitucionais de usucapião especial²⁴⁷, prevendo também as figuras tradicionais da usucapião extraordinária e ordinária²⁴⁸, bem como um tipo especial de usucapião familiar²⁴⁹.

Então, além das hipóteses já previstas na Constituição Federal, prevê o Código Civil a figura da usucapião ordinária, que exige o justo título e a boa-fé com posse de 10 anos, que se reduz para 5 anos no caso de cancelamento do registro do título aquisitivo oneroso e de utilização do imóvel para moradia ou de investimentos de interesse social ou econômico.

A usucapião extraordinária consuma-se no prazo de 15 anos, mesmo sem justo título e boa-fé do possuidor, reduzindo-se tal prazo para 10 anos se o possuidor morar no imóvel ou realizar obras ou serviços de caráter produtivo.

E o Código Civil ainda prevê a usucapião familiar, em que o ex-cônjuge ou o ex-companheiro adquire a parte daquele que abandonou o lar se morar no imóvel por 2 anos após o abandono e não for proprietário de outro imóvel.

²⁴⁷ “Art. 1.239. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. Art. 1.240. Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.” (Brasil, 2002b)

²⁴⁸ “Art. 1.238. Aquele que, por quinze anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquire-lhe a propriedade, independentemente de título e boa-fé; podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para o registro no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo. [...] Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos. Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico. (Brasil, 2002b)

²⁴⁹ “Art. 1.240-A. Aquele que exercer, por 2 (dois) anos ininterruptamente e sem oposição, posse direta, com exclusividade, sobre imóvel urbano de até 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) cuja propriedade divida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio integral, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Brasil, 2002b)

O Estatuto da Cidade também repete a figura da usucapião especial urbana²⁵⁰, inovando ao prever a figura da usucapião coletiva²⁵¹, que é a aquisição por uma comunidade de pessoas que possua, por 5 anos uma área urbana em que não se possa definir com precisão a parte que é ocupada pelo possuidor individualmente, sendo este um tipo de usucapião apropriado para o caso de favelas.

E nunca é demais repetir que no Brasil existe vedação constitucional à usucapião de áreas públicas²⁵², o que é um fator impeditivo da regularização fundiária.

Se o imóvel não saiu do domínio público na forma prevista pelo direito, a área continua a pertencer ao Estado.

Depois, é preciso saber se os requisitos da usucapião desse imóvel adquirido pelo particular de maneira irregular consumaram-se antes da entrada em vigor do Código Civil de 1916, que, como se viu no item 5.1 acima, estabeleceu pela primeira vez no Brasil a vedação à usucapião dos imóveis públicos.

Se houve qualquer irregularidade na saída do imóvel do patrimônio público e o prazo da usucapião não se consumou antes da entrada em vigor do Código Civil de 1916, o imóvel permanece público.

Ou seja: se, por exemplo, houve alguma ilegalidade na concessão da sesmaria pelo Rei de Portugal e o prazo da usucapião do imóvel em questão não foi consumado antes do Código Beviláqua, o imóvel permanece público.

Convém mencionar, contudo, que os tribunais brasileiros vêm entendendo que a falta de registro não gera presunção de que a área é pública (Brasil, 2011b)²⁵³ e que, havendo registro em favor do particular, cabe ao poder público comprovar que o imóvel ainda lhe pertence (Brasil, 2020b).

Então, surgida a controvérsia sobre o caráter público ou não de uma dada área, os tribunais vêm entendendo que não basta ao poder público alegar que a área não tem registro para considerá-la como pública.

²⁵⁰ “Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.” (Brasil, 2001b, art. 9º)

²⁵¹ “Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.” (Brasil, 2001b, art. 10)

²⁵² “Art. 183. [...] § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. [...] Art. 191. [...] Parágrafo único. Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.” (Brasil, 1988)

²⁵³ Nesse sentido, Nalini e Levy (2013, p. 452).

De outro lado, havendo registro em favor do particular, o ônus da prova de que o imóvel ainda é público (ou seja, que saiu do patrimônio público de maneira ilegal e que, antes do Código Beviláqua, não se consumou o prazo da usucapião) é totalmente do poder público.

Todavia, a contrario sensu, se o poder público comprovar que a área saiu ilegítimamente do patrimônio público, seja quando for, e não se consumaram os requisitos da usucapião antes da entrada em vigor do Código Civil de 1916, a área é pública e como tal será reconhecida, não importando quantos registros e quanto tempo de posse seu atual ocupante tenha.

Então, ficam manifestas as dificuldades que a vedação à usucapião de bens públicos causa à regularização fundiária porque é possível imaginar um imóvel que foi irregularmente concedido pelo Rei de Portugal e, em razão disso, tal imóvel ainda pertença ao patrimônio público, muito embora já esteja registrado em nome de particulares e possuído há muitos e muitos anos por estes.

Pode-se dizer que todo e qualquer imóvel no Brasil encontra-se numa situação duvidosa: se algum dia o poder público conseguir demonstrar que se trata de uma área que saiu do patrimônio público irregularmente e que não foi adquirida por usucapião antes da entrada em vigor do Código Civil de 1916, a área será arrecadada pelo Estado e o particular perdê-la-á, não importando os registros e a posse que eventualmente tenham ocorrido.

Sendo assim, a vedação constitucional à usucapião de bens públicos dificulta a regularização fundiária no Brasil.

§ 2º - Discriminação

No caso de área pública rural federal, a criação do registro deverá ser feita por intermédio do procedimento de discriminação, que pode ser administrativo ou judicial, nos termos da Lei 6383/76 (BRASIL, 1976), prevendo o artigo 2º da Lei 9636/98 que, na conclusão do procedimento de discriminação administrativa, o Serviço de Patrimônio da União (SPU) lavrará o termo de incorporação do imóvel ao patrimônio da União para ser registrado no cartório imobiliário competente²⁵⁴.

²⁵⁴ “Art. 2º Concluído, na forma da legislação vigente, o processo de identificação e demarcação das terras de domínio da União, a SPU lavrará, em livro próprio, com força de escritura pública, o termo competente, incorporando a área ao patrimônio da União. § 1º O termo a que se refere o caput deste artigo será registrado no Cartório de Registro de Imóveis competente, com certidão de inteiro teor,

Então, se não houver registro de uma área pública rural federal, o caminho para a criação desse registro é a discriminação prevista pela Lei 6383/76, que pode ser judicial ou administrativa.

Se judicial, a criação do registro ocorrerá com a apresentação da carta de sentença judicial à serventia imobiliária competente; se administrativa, com o registro do termo previsto pela Lei 9636/98.

Merece menção que a referida lei aplica-se aos estados também²⁵⁵, os quais outorgarão nos procedimentos de discriminação administrativa o título hábil a registro²⁵⁶.

§ 3º - Artigos 195-A e B da Lei 6015/73

O artigo 195-A da Lei 6015/73 prevê uma outra hipótese de regularização fundiária de áreas públicas de loteamento, registrado ou não, bastando nesses casos que a prefeitura apresente requerimento de abertura de matrícula, instruído com o memorial descritivo da área e com a comprovação de intimação dos confrontantes, para que se obtenha o registro correspondente²⁵⁷.

E o § 7º desse mesmo artigo 195-A estende a possibilidade de abertura de matrícula prevista no caput para toda e qualquer área adquirida pelo município, dispensando-se expressamente o procedimento discriminatório²⁵⁸.

acompanhado de plantas e de outros documentos técnicos que permitam a correta caracterização do imóvel.” (Brasil, 1998b)

²⁵⁵ “Art. 27 - O processo discriminatório previsto nesta Lei aplicar-se-á, no que couber, às terras devolutas estaduais, observado o seguinte:” (Brasil, 1976)

²⁵⁶ “Os termos, contratos e títulos, expedidos pela União, pelos Estados, Municípios, Territórios, ou entes de sua administração descentralizada, que se destinem a instrumentalizar a alienação, concessão, arrecadação ou o reconhecimento de domínio sobre terras públicas rurais, terão, para todos os efeitos, valor e eficácia de escritura pública.” (Brasil, 1987, art. 7º)

²⁵⁷ “O Município poderá solicitar ao cartório de registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis públicos oriundos de parcelamento do solo urbano implantado, ainda que não inscrito ou registrado, por meio de requerimento acompanhado dos seguintes documentos: I - planta e memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado, dos quais constem a sua descrição, com medidas perimetrais, área total, localização, confrontantes e coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites; II - comprovação de intimação dos confrontantes para que informem, no prazo de 15 (quinze) dias, se os limites definidos na planta e no memorial descritivo do imóvel público a ser matriculado se sobrepõem às suas respectivas áreas, se for o caso; III - as respostas à intimação prevista no inciso II, quando houver; e IV - planta de parcelamento ou do imóvel público a ser registrado, assinada pelo loteador ou elaborada e assinada por agente público da prefeitura, acompanhada de declaração de que o parcelamento encontra-se implantado, na hipótese de este não ter sido inscrito ou registrado.” (Brasil, 1973b)

²⁵⁸ “§ 7º O procedimento definido neste artigo poderá ser adotado para abertura de matrícula de glebas municipais adquiridas por lei ou por outros meios legalmente admitidos, inclusive para as terras

Então, o artigo 195-A é mais uma alternativa para a regularização fundiária de áreas públicas municipais.

O artigo 195-B prevê que a União, os Estados e os Municípios poderão se valer do artigo 195-A para obter a abertura de matrícula de imóveis urbanos e terras devolutas que lhe pertençam e que não tenham registro anterior²⁵⁹.

Então, comprovado que o imóvel urbano ou a terra devoluta não tenha registro anterior, poderá a União, os Estados ou os Municípios obter a abertura de matrícula, conseguindo assim a regularização fundiária do imóvel em questão.

As disposições dos artigos 195-A e B da Lei 6015/73 praticamente (mas não expressamente) revogaram o procedimento discriminatório previsto pela Lei 6383/76, o qual tende a ser esquecido em razão de os dispositivos da Lei de Registros Públicos em análise fornecerem uma alternativa para a regularização fundiária muito mais prática e célere, deixando para momento posterior eventual impugnação de terceiros que se sintam lesados pela abertura da matrícula.

§ 4º - Áreas Públicas Federais Urbanas

Tratando-se de uma área pública federal urbana, a União deverá fazer a sua doação ao Município²⁶⁰, a fim de que este providencie sua regularização fundiária pelo procedimento da Lei 13465/17, o qual será examinado abaixo neste mesmo item.

Então, se o imóvel sem registro for federal urbano, a União deve promover sua doação ao respectivo município, por força da Lei 11952/09, para que este último promova sua regularização com a consequente criação do registro respectivo.

§ 5º - Desapropriação

devolutas transferidas ao Município em razão de legislação estadual ou federal, dispensado o procedimento discriminatório administrativo ou judicial.” (Brasil, 1973b)

²⁵⁹ “A União, os Estados e o Distrito Federal poderão solicitar ao registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis urbanos sem registro anterior, cujo domínio lhes tenha sido assegurado pela legislação, por meio de requerimento acompanhado dos documentos previstos nos incisos I, II e III do caput do art. 195-A, inclusive para as terras devolutas, dispensado o procedimento discriminatório administrativo ou judicial.” (Brasil, 1973b)

²⁶⁰ “São passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras públicas da União, previstas no art. 3º desta Lei, situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica. § 1º A regularização prevista no caput deste artigo será efetivada mediante doação aos Municípios interessados, para a qual fica o Poder Executivo autorizado, sob a condição de que sejam realizados pelas administrações locais os atos necessários à regularização das áreas ocupadas, nos termos desta Lei.” (Brasil, 2009b, art. 21, § 1º)

Outra alternativa para a criação do registro inexistente de alguma área é a desapropriação com o conseqüente registro da respectiva carta de sentença²⁶¹, obtendo-se assim a regularização fundiária.

Feito o registro da desapropriação em favor da União, poderá esta última alienar a terra onerosamente aos interessados²⁶², fazendo assim a chamada reforma agrária, no caso de imóveis rurais.

A chamada reforma agrária é feita acima de tudo por intermédio de desapropriação: desapropria-se a área rural pertencente aos particulares, promove-se seu parcelamento e se distribuem as parcelas aos interessados.

Então, a desapropriação também é meio de regularização fundiária, pois ela permite a criação de um registro para a área desapropriada, suprimindo assim a sua falta.

Aqui convém chamar a atenção para o fato de que a jurisprudência admite a desapropriação apenas de posse²⁶³, razão pela qual não deve gerar surpresa a

²⁶¹ “No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos: I - o registro: [...] 34) da desapropriação amigável e das sentenças que, em processo de desapropriação, fixarem o valor da indenização;” (Brasil, 1973b, art. 167, inciso I, 34)

²⁶² “A distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária far-se-á por meio de títulos de domínio, concessão de uso ou concessão de direito real de uso - CDRU instituído pelo art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.” (Brasil, 1993, art. 18)

²⁶³ “RECURSO ESPECIAL Nº 1.717.208 - SP (2017/0313143-2) [...] 2. No caso concreto, contudo, houve a expropriação da posse, a qual, em certos casos, é aceita pela jurisprudência do STJ. No REsp 769.731/PR, Relator Ministro Luiz Fux, a Primeira Turma do STJ fez constar na ementa do julgado o seguinte trecho: “1. A desapropriação de posse não se insere na exigência do art. 34 do Dec.-Lei 3.365/41 para o levantamento da indenização, que deve ser paga a título de reparação pela perda do direito possessório. Precedentes desta Corte: REsp 184762/PR; DJ 28.02.2000; AG 393343, DJ 13.02.2003; REsp 29.066-5/SP, RSTJ 58:327. 2. A desapropriação atinge bens e direitos, mobiliários e imobiliários, corpóreos e incorpóreos, desde que sejam passíveis de apossamento e comercialidade, tenham valor econômico ou patrimonial e interessem à consecução dos fins do Estado. 3. Consoante jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal, verbis: ‘Tem direito à indenização não só o titular do domínio do bem expropriado, mas também, o que tenha sobre ele direito real limitado bem como direito de posse’ (STF, RE 70.338, Rel. Antonio Nader). 4. Deveras, a exigência do art. 34 do DL 3.365/41 impõe-se quando a dúvida sobre o domínio decorre de disputa quanto à titularidade do mesmo. 5. A posse, conquanto imaterial em sua conceituação, é um fato jurígeno, sinal exterior da propriedade. É; portanto, um bem jurídico e, como tal, suscetível de proteção. Daí por que a posse é indenizável, como todo ‘e qualquer bem. (In, Recurso ‘ex officio’ nº 28.617, julgado pelo extinto 2º Tribunal de Alçada do Estado de São Paulo, publicado na Revista dos Tribunais nº 481, em Novembro de 1975, às páginas 154/155)”. 3. No Agravo de Instrumento que deu origem ao recurso ora examinado, o agravante assentou: “não foi localizado qualquer registro imobiliário correspondente à área em questão. Restou constatado apenas que os apelados detinham um contrato particular de compromisso de compra e venda”. 4. In casu, diante da inexistência de registro imobiliário e de disputa pela propriedade, o Tribunal de origem determinou a desapropriação da posse e o levantamento do preço diante da sua comprovação. 5. A desapropriação da posse já foi acolhida em julgamentos recentes do STJ (AgRg no AREsp 761.207/RJ, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29/4/2016, e REsp 1.267.385/RN, Relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 6/9/2013).” (Brasil, 2018a)

referência a uma desapropriação em que o imóvel desapropriado não disponha de registro.

Vale dizer: é possível a desapropriação de imóvel sem registro, o qual será criado exatamente no registro da carta de sentença expedida nos autos da ação de desapropriação ou até mesmo no registro da escritura pela qual o ente público e o particular desapropriado acordarem sobre o montante da indenização devida, razão pela qual é possível classificar a desapropriação como um meio de regularização fundiária também.

§ 6º - Regularização Fundiária Urbana da Lei 13465/17

A inexistência de registro para lotes ou unidades condominiais, bem como a inexatidão da descrição do terreno no registro relativo a um loteamento ou a um condomínio urbanos, podem ser resolvidas por intermédio do procedimento de regularização fundiária previsto pela Lei 13465/17.

Inexistindo registro para a área a ser regularizada ou no caso de sua incorreção descritiva, deve o município providenciar a demarcação urbanística para identificar a área em questão²⁶⁴.

Concluído o procedimento de regularização fundiária, expede o município a chamada certidão de regularização fundiária, que, submetida ao cartório competente, ou inaugura a cadeia de registros ou retifica o registro porventura existente, fazendo-se em seguida o registro do parcelamento ou do condomínio, conjuntamente com o registro do título aquisitivo dos ocupantes²⁶⁵.

O procedimento de regularização fundiária previsto pela Lei 13465/17 pode gerar a retificação da descrição da gleba loteada ou do terreno sobre o qual se edificou o condomínio, se o poder público promover a chamada demarcação urbanística, com

²⁶⁴ “Art. 19 O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado”. (Brasil, 2017)

²⁶⁵ “Art. 44 Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro. § 1º O registro do projeto Reurb aprovado importa em: I - abertura de nova matrícula, quando for o caso; II - abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e III - registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado.” (Brasil, 2017, art. 44)

a qual se expede um auto, contendo a descrição do terreno loteado ou sobre o qual se construiu o condomínio, que é averbado no registro de imóveis²⁶⁶.

Feita a demarcação urbanística, registra-se a certidão de regularização fundiária, abrindo-se matrículas para os lotes ou para os apartamentos em questão, valendo frisar que a demarcação urbanística não é obrigatória, podendo ser dispensada se desnecessária, em razão de já existir registro com descrição satisfatória do terreno em questão²⁶⁷.

§ 7º Regularização Fundiária de Segundo Grau

Até aqui se tratou da correção da irregularidade fundiária de primeiro grau (inexistência de registro), passando-se agora à regularização fundiária de segundo grau.

Já se fez menção no § 6º deste item à possibilidade de a demarcação urbanística promover a retificação do registro da gleba loteada ou “edificada”.

Contudo, ordinariamente, se a irregularidade registral estiver apenas na descrição dos imóveis no registro, tanto urbanos, quanto rurais, tanto públicos, quanto privados, abrem-se dois caminhos para sua correção: se houver anuência dos vizinhos, a retificação poderá ser feita extrajudicialmente, conforme o artigo 213 da Lei 6015/73²⁶⁸; se não houver esse consentimento, o proprietário deverá pleitear a retificação judicial²⁶⁹.

Seja qual for o imóvel, a irregularidade de 2º grau (registro inexato) é corrigida mediante o procedimento de retificação previsto pela Lei 6015/73, podendo ser

²⁶⁶ “Decorrido o prazo sem impugnação ou caso superada a oposição ao procedimento, o auto de demarcação urbanística será encaminhado ao registro de imóveis e averbado nas matrículas por ele alcançadas.” (Brasil, 2017, art. 22)

²⁶⁷ “O poder público poderá utilizar o procedimento de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado.[...] § 3º Os procedimentos da demarcação urbanística não constituem condição para o processamento e a efetivação da Reurb.” (Brasil, 2017, art. 19)

²⁶⁸ “O oficial retificará o registro ou a averbação: II - a requerimento do interessado, no caso de inserção ou alteração de medida perimetral de que resulte, ou não, alteração de área, instruído com planta e memorial descritivo assinado por profissional legalmente habilitado, com prova de anotação de responsabilidade técnica no competente Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, bem assim pelos confrontantes.” (Brasil, 1973b, art. 213)

²⁶⁹ “O registro poderá também ser retificado ou anulado por sentença em processo contencioso, ou por efeito do julgado em ação de anulação ou de declaração de nulidade de ato jurídico, ou de julgado sobre fraude à execução.” (Brasil, 1973b, art. 216)

extrajudicial, se houver anuência dos confrontantes, ou judicial, se os confrontantes não concordarem.

E, mesmo que haja o consentimento dos confrontantes, o proprietário do imóvel retificando, se assim o desejar, pode recorrer ao procedimento de retificação judicial, haja vista que o procedimento extrajudicial é meramente facultativo²⁷⁰.

Então, a regularização fundiária de segundo grau é feita, em geral, pelo procedimento de retificação de registro, o qual pode ser extrajudicial (se os confrontantes do imóvel retificando estiverem de acordo) ou judicial (se não houver esse acordo), havendo a possibilidade de tal regularização ser feita também pela via da demarcação urbanística.

Também não se pode esquecer a duplicidade de registro, que o autor enquadra na categoria das irregularidades de segundo grau, a qual é corrigida por intermédio da propositura das medidas judiciais cabíveis, como se viu no item 5.1 acima.

A duplicidade de registros para um mesmo imóvel é uma irregularidade que é corrigida pela interposição das medidas judiciais cabíveis, à semelhança do registro incorreto, cuja retificação depende da interposição pelo interessado das medidas cabíveis, judiciais ou extra, razão pela qual entende o autor que a existência de mais de um registro para a mesma área merece ser classificada como irregularidade de segundo grau.

§ 8º Ação Demarcatória

A chamada ação demarcatória não é meio de regularização do registro porque ela visa apenas estabelecer de maneira clara no plano fático a linha demarcatória entre dois imóveis²⁷¹.

A ação demarcatória não cria o registro, mas pressupõe sua existência, haja vista que a lei exige que a petição inicial já seja instruída com os títulos de propriedade.

²⁷⁰ “Se o registro ou a averbação for omissa, imprecisa ou não exprimir a verdade, a retificação será feita pelo Oficial do Registro de Imóveis competente, a requerimento do interessado, por meio do procedimento administrativo previsto no art. 213, facultado ao interessado requerer a retificação por meio de procedimento judicial. Parágrafo único. A opção pelo procedimento administrativo previsto no art. 213 não exclui a prestação jurisdicional, a requerimento da parte prejudicada.” (Brasil, 1973b, art. 212)

²⁷¹ “Na petição inicial, instruída com os títulos da propriedade, designar-se-á o imóvel pela situação e pela denominação, descrever-se-ão os limites por constituir, aviventar ou renovar e nomear-se-ão todos os confinantes da linha demarcanda.” (Brasil, 2015b, art. 574)

E a referida ação também não serve para retificar o registro, haja vista que, ao regulá-la, o Código de Processo Civil em nenhum momento menciona a correção do registro do imóvel no bojo dessa ação.

A ação demarcatória visa apenas definir no plano físico a fronteira de dois ou mais imóveis confrontantes, não servindo como meio de regularização fundiária, seja de primeiro grau (inexistência de registro), seja de segundo (registro incorreto), haja vista que a futura sentença não constituirá título para criar ou retificar o registro existente, em razão de falta de previsão legal para tanto.

§ 9º Registro Torrens

O Registro Torrens também não promove a regularização fundiária, mas é apenas um meio para conferir presunção absoluta ao registro da aquisição da propriedade, que ordinariamente goza apenas de presunção relativa, como se viu no item 3.6 acima.

E se diz que o registro ordinário apenas produz presunção relativa, em razão da possibilidade de seu cancelamento, prevista pelos artigos 1245, § 2º, e 1247, parágrafo único, do Código Civil²⁷².

Vale dizer: o registro torrens visa conferir presunção absoluta ao registro de propriedade, mas não objetiva a regularização fundiária. Aliás, o registro torrens pressupõe a existência de um registro, mas jamais acarreta a criação ou a retificação de um registro.

Não se pode esquecer o que se disse no item 3.6 acima sobre a insuficiência da regulação legal do registro torrens, a qual deve ser suprida pelo recurso à legislação estrangeira que trata da matéria, a fim de que se possa alcançar o verdadeiro significado desse instituto.

A mera leitura dos dispositivos existentes na legislação brasileira que tratam do registro torrens é insuficiente para esclarecer o real significado desse instituto, sendo imprescindível o recurso à legislação e à doutrina estrangeiras para sua exata compreensão.

²⁷² “Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. [...] § 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel. [...] Art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule. Parágrafo único. Cancelado o registro, poderá o proprietário reivindicar o imóvel, independentemente da boa-fé ou do título do terceiro adquirente.” (Brasil, 2002b)

§ 10º Regularização de 3º Grau

Para concluir este item, cabe dizer que a irregularidade fundiária de 3º grau (falta de registro do título aquisitivo, de averbação da construção, de averbação do desdobro etc) é facilmente resolvida pelo interessado, bastando o envio à competente serventia registral da documentação pertinente, razão pela qual não constitui assunto que mereça extensa análise no presente trabalho.

Não constando no registro alguma alienação, basta que o interessado encaminhe à serventia o respectivo título para que a irregularidade seja sanada.

Igualmente, se o registro não corresponde à realidade fática, não mencionando alguma edificação, desdobro, unificação etc, basta ao interessado o envio da documentação ao cartório competente para que ocorra a regularização, sendo portanto tal irregularidade de fácil correção, do que segue que não se trata de assunto que mereça muita divagação.

Contudo, muito embora seja de fácil solução, a aqui chamada irregularidade de terceiro grau configura autêntica irregularidade fundiária, merecendo referência no presente capítulo.

Também deve ser feita menção neste item sobre a outorga pelo poder público de título aos particulares, após a criação do registro pelas maneiras previstas nos §§ acima, com o que se completa a atividade de regularização fundiária, passando a constar na serventia imobiliária competente o particular como proprietário da área.

Discriminada a área pública rural situada na Amazônia Legal, incide a Lei 11952/09 (Brasil, 2009b), devendo a terra ser alienada onerosamente a seu ocupante, fazendo-se o registro do instrumento outorgado pela União, pelo INCRA ou por qualquer ente da administração direta, o qual vale como escritura pública^{273 274}.

Então, se o imóvel federal a ser regularizado situar-se na Amazônia Legal, deve-se fazer a sua alienação onerosa a seu ocupante.

²⁷³ “Os termos, contratos e títulos, expedidos pela União, pelos Estados, Municípios, Territórios, ou entes de sua administração descentralizada, que se destinem a instrumentalizar a alienação, concessão, arrecadação ou o reconhecimento de domínio sobre terras públicas rurais, terão, para todos os efeitos, valor e eficácia de escritura pública.” (Brasil, 1987, art. 7º)

²⁷⁴ Angelsen e Kaimowitz defendem que o reconhecimento do direito do ocupante fomenta o desmatamento, na medida em que o ocupante precisa desmatar para comprovar a ocupação e obter o reconhecimento do seu direito (2009, p. 92). Este autor entende que é razoável a preocupação dos autores mencionados; contudo, é melhor promover a regularização fundiária para depois exigir dos proprietários do imóvel regularizado o cumprimento da lei ambiental.

Se situado fora da Amazônia Legal, incide o artigo 29 da Lei 6383/76, devendo o ocupante de até 100 hectares tornados produtivos com seu trabalho ser legitimado na posse com o recebimento de uma licença de ocupação de no mínimo 4 anos; terminado o prazo da licença, adquire o ocupante a preferência na aquisição onerosa do imóvel²⁷⁵.

Então, se o imóvel rural federal encontrar-se fora da Amazônia Legal, deve-se conceder a legitimação de posse ao ocupante por um certo prazo, findo o qual este adquire a preferência na aquisição onerosa do imóvel.

De maneira mais sucinta, cabe dizer que a transferência da parcela do imóvel público federal rural é sempre feita mediante a alienação onerosa a seu ocupante, diferindo a regulamentação conforme a área em questão esteja ou não na Amazônia Legal.

Se for uma área pública rural estadual ou municipal, cabe ao respectivo ente outorgar o título aquisitivo ao interessado, o qual terá força de escritura pública em razão do artigo 7º do Decreto-lei nº 2375/87.²⁷⁶

Ou seja, o título outorgado pelos estados ou pelos municípios na alienação de áreas rurais, seja qual for, vale como escritura pública e constitui título aquisitivo para o beneficiário da regularização.

Quanto à alienação de imóveis urbanos federais envolvidos em projetos de regularização fundiária, já se falou neste item que a União deve doá-lo à prefeitura da localidade a fim de que esta promova a regularização e ao final outorgue o título ao particular.

No caso de imóveis urbanos estaduais sujeitos a regularização fundiária, caberá ao estado em questão requerer a instauração do procedimento de

²⁷⁵ “O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos: I - não seja proprietário de imóvel rural; II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano. § 1º - A legitimação da posse de que trata o presente artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais 4 (quatro) anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote, pelo valor histórico da terra nua, satisfeitos os requisitos de morada permanente e cultura efetiva e comprovada a sua capacidade para desenvolver a área ocupada. § 2º - Aos portadores de Licenças de Ocupação, concedidas na forma da legislação anterior, será assegurada a preferência para aquisição de área até 100 (cem) hectares, nas condições do parágrafo anterior, e, o que exceder esse limite, pelo valor atual da terra nua.” (Brasil, 1976, art. 29)

²⁷⁶ “Art. 7º Os termos, contratos e títulos, expedidos pela União, pelos Estados, Municípios, Territórios, ou entes de sua administração descentralizada, que se destinem a instrumentalizar a alienação, concessão, arrecadação ou o reconhecimento de domínio sobre terras públicas rurais, terão, para todos os efeitos, valor e eficácia de escritura pública.” (Brasil, 1987)

regularização fundiária perante o município da localidade²⁷⁷, a fim de que este promova a regularização e ao final outorgue o título aquisitivo ao particular.

Quanto à alienação de imóveis urbanos regularizados, que pertençam à prefeitura ou não, prevê a Lei 13465/17 que a prefeitura outorgará títulos de legitimação de posse²⁷⁸ ou de legitimação fundiária²⁷⁹, com o que se completará o procedimento regularizador, constituindo assim a propriedade do particular mediante o registro de seu título.

Então, no final do procedimento de regularização fundiária urbana, a prefeitura competente outorga os títulos de legitimação fundiária em favor dos particulares, os quais, mediante o seu registro, se convertem em proprietários do lote ou da unidade condominial regularizada²⁸⁰.

Se a prefeitura outorgar títulos de legitimação de posse, então o beneficiário de seu registro tornar-se-á proprietário automaticamente com o decurso do prazo de 5 anos²⁸¹.

Assim se encerra a exposição sobre a regularização fundiária de 3º grau, que é aquela que é feita apenas com a entrega do título ou da documentação exigida pela lei à serventia imobiliária competente.

²⁷⁷ “Art. 14. Poderão requerer a Reurb: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;”

²⁷⁸ “Art. 11. [...] VI - legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse;” (Brasil, 2017)

²⁷⁹ “Art. 11. [...] VII - legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb;” (Ibidem)

²⁸⁰ “Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.! (Brasil, 2017)

²⁸¹ Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral. (Ibidem)

6 DESMATAMENTO ILEGAL

Examinados a propriedade, o registro, o cadastro e a regularização fundiária, cabe agora logicamente tratar sobre o desmatamento ilegal, que é o outro polo de investigação do presente trabalho.

Tendo em vista que a presente tese procura investigar as relações entre o cumprimento da lei ambiental e a regularização fundiária, o próximo passo da investigação é definir o conceito de desmatamento ilícito, o que se desenvolve a seguir.

6.1 Fundamentos do ambientalismo

Primeiramente, cabe fazer uma exposição sobre os fundamentos daquilo que se convencionou chamar de ambientalismo, que é o movimento que luta pela preservação ambiental e que está largamente disseminado pelo mundo.

E tal movimento tem sua gênese na mesma revolução industrial, que, como visto no item 2.6 acima, não só produziu uma imensa quantidade de miseráveis, mas também agrediu a natureza de maneira nunca antes vista, gerando o ambientalismo como reação²⁸².

Ora, se de um lado as máquinas inventadas na Revolução Industrial multiplicaram as capacidades humanas, de outro lado elas geraram um grau de devastação ambiental sem precedentes na história da humanidade, produzindo como reação o movimento ambientalista, que congrega todos aqueles que lutam pela preservação da natureza.

Existe um ambientalismo teocêntrico, que tem como seu maior expoente a encíclica *Laudato sí*, do Papa Francisco (2015), que propõe uma ecologia centrada em Deus, como criador do universo e que o entregou aos homens para que o usassem com sabedoria:

²⁸² “a crise ambiental surge entre a Idade Média e Moderna, especialmente no período da Revolução Industrial, onde a dominação da natureza irá conduzir ao ápice do capitalismo.” (LOVATTO *et al.*, 2022, p. 125)

1. «*LAUDATO SI', mi' Signore* – Louvado sejas, meu Senhor», cantava São Francisco de Assis. Neste gracioso cântico, recordava-nos que a nossa casa comum se pode comparar ora a uma irmã, com quem partilhamos a existência, ora a uma boa mãe, que nos acolhe nos seus braços: «Louvado sejas, meu Senhor, pela nossa irmã, a mãe terra, que nos sustenta e governa e produz variados frutos com flores coloridas e verduras».[1] 2. Esta irmã clama contra o mal que lhe provocamos por causa do uso irresponsável e do abuso dos bens que Deus nela colocou.

E nessa encíclica o Papa Francisco continuou o magistério de alguns de seus antecessores, que também já haviam manifestado ensinamentos nessa área.

Na Encíclica *Evangelium Vitae* o Papa João Paulo II teve a oportunidade de lembrar que a doação divina da criação à humanidade não significava de maneira alguma o direito de abusar e destruir a natureza:

Chamado a cultivar e guardar o jardim do mundo (cf. *Gn 2, 15*), o homem detém uma responsabilidade específica sobre o *ambiente de vida*, ou seja, sobre a criação que Deus pôs ao serviço da sua dignidade pessoal, da sua vida: e isto não só em relação ao presente, mas também às gerações futuras. É a *questão ecológica* — desde a preservação do « habitat » natural das diversas espécies animais e das várias formas de vida, até à « ecologia humana » propriamente dita [28] — que, no texto bíblico, encontra luminosa e forte indicação ética para uma solução respeitosa do grande bem da vida, de toda a vida. Na realidade, « o domínio conferido ao homem pelo Criador não é um poder absoluto, nem se pode falar de liberdade de "usar e abusar", ou de dispor das coisas como melhor agrade. A limitação imposta pelo mesmo Criador, desde o princípio, e expressa simbolicamente com a proibição de "comer o fruto da árvore" (cf. *Gn 2, 16-17*), mostra com suficiente clareza que, nas relações com a natureza visível, nós estamos submetidos a leis, não só biológicas, mas também morais, que não podem impunemente ser transgredidas ».

Então, o pensamento teocêntrico também se alinha ao ambientalismo, não se opondo à preservação ambiental aqueles que colocam a figura de Deus no centro de seu pensamento.

Existe também um ambientalismo puramente antropocêntrico, herdeiro da tradição iluminista, fundado exclusivamente no homem e em sua razão:

Na verdade, o direito ambiental possui uma necessária visão antropocêntrica, porquanto o único animal racional é o homem, cabendo a este a preservação das espécies, incluindo a sua própria. Do contrário, qual será o grau de valoração, se não for a humana, que determina, v.g., que animais podem ser caçados, em que época se pode fazê-lo, onde etc.? (Fiorillo, 2023, p. 27).

Aqueles que colocam o homem no centro de seu pensamento também se alinham ao lado do movimento ambientalista, não manifestando oposição.

Por fim, existe um pensamento ambiental pós-moderno, que se poderia chamar de bio, eco ou geocêntrico, que está centrado na vida ou no todo:

Devemos então considerar as observações pertinentes levantadas por Leonardo Boff (1999, p. 131-132), ao anotar que: Hoje nós somente chegamos a esse patamar mediante uma crítica severa do paradigma da modernidade, assentado na razão instrumental-analítica, a serviço da vontade de poder sobre os outros e sobre a natureza. Precisamos ultrapassá-lo e incorporá-lo numa totalidade maior.” (Souza, 2011, p. 88) [...] Fritjof Capra “traça o seguinte paralelo (1996, p.25-26): A percepção ecológica profunda reconhece a interdependência fundamental de todos os fenômenos e o fato de que, enquanto indivíduos e sociedades, estamos todos encaixados nos processos cíclicos da natureza [...] A ecologia rasa é antropocêntrica, ou centralizada no ser humano [...] Aliás, como realça André Baggio (2008, p. 16): O paradigma antropocêntrico diminuiu e continua diminuindo a sustentabilidade da vida terrestre. O paradigma ecocêntrico objetiva que as comunidades possam viver bem pela utilização das possibilidades regenerativas da Terra,” (Souza, 2011, p. 92)

Então, a corrente holística pós-moderna também cerra fileiras com o ambientalismo, combatendo pela preservação ambiental.

E todas essas correntes unem-se na defesa do meio ambiente, de onde provém a força dessa bandeira, que é praticamente irresistível no mundo de hoje²⁸³.

Ou seja: o pensamento teocêntrico, o antropocêntrico e o geocêntrico alinham-se com o ambientalismo, havendo pouco espaço para o surgimento de ideias que façam oposição ao movimento ecológico, o que explica a força que essa corrente adquiriu nos dias que correm.

6.2 Princípios do direito ambiental

Se é certo que foge do escopo do presente trabalho uma análise exaustiva de todo o direito ambiental nacional, parece adequar-se a esse objetivo uma exposição dos princípios gerais desse ramo jurídico, com o que se o descreverá, ainda que de maneira genérica e sucinta.

Pelo princípio do desenvolvimento sustentável as atividades econômicas devem ser praticadas sem comprometer em demasia o meio ambiente, pois, se de um lado a atuação humana é indispensável para que o homem obtenha os bens necessários à sua vida e assim cause uma certa degradação ambiental, de outro lado a degradação gerada por essa atividade econômica não pode superar certos limites, devendo se tentar alcançar um equilíbrio entre atividade econômica e preservação ambiental:

²⁸³ Farhi Neto (2006) classifica as correntes ambientalistas em liberais, libertárias e socialistas.

Com isso, ratificando o que foi aduzido anteriormente, o princípio não objetiva impedir o desenvolvimento econômico. Sabemos que a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Todavia, o que se procura é minimizá-la, pois pensar de forma contrária significaria dizer que nenhum empreendimento que venha a afetar o meio ambiente poderá ser instalado, e não é essa a concepção apreendida do texto. O correto é que as atividades sejam desenvolvidas lançando-se mão dos instrumentos existentes adequados para a menor degradação possível. (Fiorillo, 2023, p. 34)

Foi precisamente naquela quadra que o conceito de desenvolvimento sustentável foi cunhado no âmbito da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, designadamente por meio do Relatório Nosso Futuro Comum (1987), veiculando a noção de que desenvolvimento sustentável seria “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (Sarlet; Fensterseifer, 2017, p. 42)

Ou seja, o princípio do desenvolvimento sustentável prescreve que a ação humana sobre a natureza deve ser limitada a fim de preservar o meio ambiente para as futuras gerações.

A Declaração do Rio de 1992 expressamente consagrou a referida diretriz, dizendo em seu princípio 4 que “A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.”²⁸⁴ (ONU, 1992)

O princípio do poluidor-pagador prescreve que aquele que danifica o meio ambiente deve arcar com os custos de sua recomposição:

A definição do princípio foi dada pela Comunidade Econômica Europeia, que preceitua: “as pessoas naturais ou jurídicas, sejam regidas pelo direito público ou pelo direito privado, devem pagar os custos das medidas que sejam necessárias para eliminar a contaminação ou para reduzi-la ao limite fixado pelos padrões ou medidas equivalentes que assegurem a qualidade de vida, inclusive os fixados pelo Poder Público competente”. (Fiorillo, 2023, p. 36)

O princípio do poluidor-pagador, tomado em tal perspectiva, objetiva justamente “internalizar” nas práticas produtivas (em última instância, no preço dos produtos e serviços) os custos ecológicos, evitando-se que os mesmos sejam suportados de modo indiscriminado (e, portanto, injusto) por toda a sociedade. (Sarlet; Fensterseifer, 2017, p. 40)

Então, o referido princípio é uma aplicação da responsabilidade civil ao campo ambiental: aquele que danificar a natureza deve arcar com as despesas necessárias para sua reposição ao estado anterior.

²⁸⁴ O que o autor traduz da seguinte maneira: a fim de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deverá constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de maneira isolada.

O princípio 16 da Carta do Rio de 1992 consagrou o princípio do poluidor-pagador, dizendo que:

Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en PRINCIPIO, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. (ONU, 1992)²⁸⁵

Pelo princípio da prevenção deve-se sempre preferir a manutenção do meio ambiente à sua recomposição posterior ao dano perpetrado:

A prevenção é preceito fundamental, uma vez que os danos ambientais, na maioria das vezes, são irreversíveis e irreparáveis 143. Diante da impotência do sistema jurídico, incapaz de restabelecer, em igualdade de condições, uma situação idêntica à anterior, adota-se o princípio da prevenção do dano ao meio ambiente como sustentáculo do direito ambiental, consubstanciando-se como seu objetivo fundamental. (Fiorillo, 2023, p. 40)

O princípio da prevenção opera com o objetivo de antecipar a ocorrência do dano ambiental na sua origem (conforme destacado na passagem do Preâmbulo da Convenção sobre Diversidade Biológica), evitando-se, assim, que o mesmo venha a ocorrer. Isso em razão de as suas causas já serem conhecidas em termos científicos. (Sarlet; Fensterseifer, 2017, p. 72)

Então, o princípio da prevenção estabelece que o direito ambiental deve sempre visar antes a preservação ambiental do que sua recuperação posterior.

E a Carta do Rio de 1992 também deu atenção ao citado princípio, dizendo em seu item 17 que é necessário previamente avaliar toda e qualquer atividade econômica que provavelmente deva gerar impacto negativo na natureza:

Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente [...].²⁸⁶ (ONU, 1992)

Na ação direta de inconstitucionalidade 6808 o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de proclamar o princípio da prevenção, afirmando que um

²⁸⁵ O que o autor traduz assim: as autoridades nacionais deveriam procurar fomentar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em conta o critério de que o que contamina deve, em princípio, arcar com os custos da contaminação, tendo devidamente em conta o interesse público e sem distorcer o comércio nem os investimentos internacionais.

²⁸⁶ O que este autor traduz assim: deverá ser empreendida uma avaliação do impacto ambiental, na qualidade de instrumento nacional, a respeito de qualquer atividade proposta que provavelmente haja de produzir um impacto negativo considerável no meio ambiente.

procedimento automático de licenciamento ambiental de atividades de risco médio viola o mencionado princípio:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 6º E 11-A DA LEI N. 11.598/2007, ALTERADOS PELO ART. 2º DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.040/2021. CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 1.040/2021 NA LEI N.14.195/2021. INEXISTÊNCIA DE ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DAS NORMAS IMPUGNADAS. [...] PROCEDIMENTO AUTOMÁTICO E SIMPLIFICADO DE EMISSÃO DE ALVARÁ DE FUNCIONAMENTO E LICENÇAS AMBIENTAIS PARA ATIVIDADE DE RISCO MÉDIO NO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO REDESIM. VEDAÇÃO DE COLETA DE DADOS ADICIONAIS PELO ÓRGÃO RESPONSÁVEL À REALIZADA NO SISTEMA REDESIM PARA A EMISSÃO DAS LICENÇAS E ALVARÁS PARA FUNCIONAMENTO DE EMPREENDIMENTOS AMBIENTAIS. DESOBEDEIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E AO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DAR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. (Brasil, 2022c)

Pelo princípio da precaução, a falta de certeza científica sobre o potencial danoso de uma atividade ao meio ambiente não pode servir de fundamento para a inação, devendo-se adotar medidas restritivas mesmo em caso de dúvida:

O princípio da precaução, conforme estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do contexto em que foi interpretado (RE 627.189), “é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.” (Fiorillo, 2023, p. 43)

O seu conteúdo normativo estabelece, em linhas gerais, que, diante da dúvida e da incerteza científica a respeito da segurança e das consequências do uso de determinada substância ou tecnologia, o operador do sistema jurídico deve ter como fio condutor uma postura precavida, interpretando os institutos jurídicos que regem tais relações sociais com a responsabilidade e a cautela que demanda a importância existencial dos bens jurídicos ameaçados (vida, saúde, qualidade ambiental e até mesmo, em alguns casos, a dignidade da pessoa humana), inclusive em vista das futuras gerações. (Sarlet; Fensterseifer, 2017, p. 74)

Então, pelo princípio da precaução, a inexistência de comprovação científica da lesividade ambiental de uma dada atividade não impede a adoção de medidas protetivas.

O princípio da precaução foi tratado no item 15 da Carta do Rio, o qual tem a seguinte redação:

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.²⁸⁷ (ONU, 1992)

E o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de manifestar-se sobre o princípio da precaução também, entendendo que no caso concreto submetido a julgamento o princípio da precaução não justificava a imposição da obrigação às empresas de eletricidade de redução do campo eletromagnético das linhas de transmissão:

Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes.[...] 2. O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais. [...] 4. Por ora, não existem fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal fixado. (Brasil, 2016b)

Pelo princípio da vedação ao retrocesso ambiental, veda-se que um avanço na proteção ambiental seja simplesmente revogado, sem sua substituição por outra medida igualmente protetiva:

o chamado “princípio” da vedação do retrocesso foi bem explicado por Luís Roberto Barroso. Informa o constitucionalista que “por este princípio, que não é expresso, mas decorre do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser arbitrariamente suprimido. [...]” (Fiorillo, 2023, p. 46)

A garantia da proibição de retrocesso (socio)ambiental 420, nessa perspectiva, seria concebida no sentido de que a tutela jurídica ambiental – tanto sob a perspectiva constitucional quanto infraconstitucional – deve operar de modo progressivo no âmbito das relações socioambientais, a fim de ampliar a qualidade de vida existente hoje e atender a padrões cada vez mais rigorosos de tutela da dignidade da pessoa humana, não admitindo o

²⁸⁷ O que se traduz assim: com o fim de proteger o meio ambiente, os estados deverão aplicar amplamente o critério de precaução conforme suas capacidades. Quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para adiar a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação do meio ambiente.

retrocesso, em termos fáticos e normativos, a um nível de proteção inferior àquele verificado hoje. (Sarlet; Fensterseifer, 2017, p. 87)

Sarlet e Fensterseifer (2017) defendem ainda que existem os princípios do estado socioambiental de direito, do federalismo cooperativo ecológico, da dignidade da pessoa humana e sua dimensão ecológica, da dignidade do animal não humano e da vida em geral, da solidariedade, da responsabilidade em face das presentes e das futuras gerações, da função ambiental da posse e da propriedade, da participação pública, da cooperação, da não discriminação e do acesso equitativo aos recursos naturais, da proporcionalidade e da razoabilidade.

Celso Fiorillo (2023) defende que o direito ambiental brasileiro é regido ainda pelos princípios da legalidade, da participação, da ubiquidade e da soberania.

Sendo assim, pareceu conveniente dedicar atenção apenas aos princípios que os referidos doutrinadores reconhecem, não abordando aqueles sobre cuja existência não há unanimidade.

6.3 Benefícios econômicos da conservação ambiental

Costuma-se enxergar o ambientalismo apenas pelo viés das dificuldades que gera para a atividade econômica.

Contudo, o Banco Mundial apresenta uma nova perspectiva sob a qual se deve abordar a preservação ambiental, indicando que a preservação da Floresta Amazônica seria capaz de gerar uma renda de 317 bilhões de dólares anuais para o Brasil ²⁸⁸.

Estima o referido estudo que a preservação da referida floresta gera US\$ 20 bilhões anuais em serviços “ecossistêmicos”, que são, por exemplo, a chuva gerada pela floresta e que ajuda a atividade agropecuária, bem como impede erosão e incêndios.

²⁸⁸ “Enquanto bem público, o valor da floresta tropical brasileira inclui seus serviços ecossistêmicos, os quais, somente para a região da América do Sul, são estimados em US\$ 20 bilhões anuais. Esses serviços incluem a chuva necessária para a agricultura da região e a proteção contra a erosão do solo e os incêndios (Strand, 2022). Os valores públicos globais associados à floresta em pé são ainda maiores, principalmente devido ao papel da Amazônia Legal como sumidouro de carbono: o valor anual do armazenamento de carbono é estimado em US\$ 210 bilhões, com o valor de opção e existência ligado à biodiversidade e cobertura florestal somando outros US\$ 75 bilhões. Os valores de uso privado sustentável da floresta em pé, como, por exemplo, a produção de produtos não madeireiros ou o turismo sustentável, são estimados em US\$ 12 bilhões anuais. Portanto, o custo da inação é alto, tanto na Floresta Amazônica quanto nos outros biomas da Amazônia Legal.” (Banco Mundial, 2023, p. XVIII)

Depois, como reserva de carbono, o estudo indica que seria possível gerar US\$ 210 bilhões anuais para o Brasil.

O turismo e outras atividades econômicas sustentáveis poderiam gerar outros US\$ 12 bilhões anuais, o que seria complementado por mais US\$ 75 bilhões por conta daquilo que o estudo classifica como valores de opção e de existência.

De outro lado, o estudo aponta que a exploração da floresta por atividades agropecuárias, madeireiras e mineradoras gera anualmente a receita de US\$ 43 a 98 bilhões²⁸⁹.

Então, conclui o estudo que a Floresta Amazônica preservada é muito mais rentável do que destruída²⁹⁰.

Sendo assim, sob uma perspectiva mais ampla, a preservação ambiental é capaz de gerar muito mais bônus econômicos do que ônus, ao contrário do que uma visão estreita poderia fazer crer.

6.4 A função social da propriedade e o ambientalismo

E a proteção ao meio ambiente manifesta-se em restrições ao direito de propriedade: na medida em que as agressões ao meio ambiente são expressões do poder que o homem tem sobre o solo terrestre²⁹¹, a única alternativa para proteger esse meio ambiente é restringindo o domínio humano sobre a terra.

Da mesma maneira que se propuseram restrições à propriedade para combater a enorme desigualdade gerada pela revolução industrial, conceberam-se outras restrições ao domínio para combater as agressões ao meio ambiente, cuja intensidade foi multiplicada pelo desenvolvimento tecnológico.

²⁸⁹ “Os valores de proteção da Floresta Amazônica brasileira dominam fortemente os valores de exploração, o que indica que o desmatamento é uma redistribuição ineficiente de riquezas públicas para o privado. O custo de oportunidade total (da exploração) da mesma área de floresta, avaliado de forma muito menos conservadora, pode variar de US\$ 43 bilhões a US\$ 98 bilhões por ano.” (Banco Mundial, 2023, p. 23)

²⁹⁰ “Isso significa que, com base nos conhecimentos atuais, o valor médio de proteção da Floresta Amazônica brasileira supera em muito seu valor médio de exploração. Nesse sentido, converter terras amazônicas para usos exploratórios é uma forma ineficiente de redistribuição, já que o valor privado gerado é inferior ao valor público destruído.” (Banco Mundial, p. 23)

²⁹¹ “Movido pelo ímpeto de domínio sobre a Natureza, o homem desencadeou uma série de processos que resultaram, dentre outros, na desertificação, na degradação da fertilidade do solo, na destruição da camada de ozônio, na poluição dos ecossistemas, no desaparecimento de espécies animais e vegetais, na concentração elevada de gases tóxicos na atmosfera e nas alterações climáticas, todos esses processos acompanhados e agravados pelo crescimento exponencial da população humana.” (Lovatto *et al*, 2022, p. 123)

Ou seja: o combate aos subprodutos da revolução industrial é feito pela funcionalização da propriedade.

Então, as limitações ao poder do homem sobre a terra expressam a chamada função social da propriedade: ora, exatamente porque a propriedade não desempenha apenas uma função individual, mas também social, é que se limita o poder dos proprietários de desmatar suas propriedades.

Ou seja: todas as restrições à propriedade visando a proteção ao meio ambiente expressam a função social da propriedade.

Como a propriedade não visa apenas satisfazer as necessidades do proprietário, mas também às da sociedade, limita-se o poder do proprietário sobre seu imóvel, impedindo-o de desmatá-lo irrestritamente.

Então, o ambientalismo e a função social da propriedade andam intrinsecamente relacionados, não se podendo separá-los.

6.5 Limitações à propriedade para fins ambientais

As matas a serem preservadas no Brasil estão definidas principalmente na Lei 12651/12 (Brasil, 2012)^{292 293}.

Em seu artigo 4º a referida lei define basicamente como áreas de preservação permanente, tanto em imóveis urbanos quanto em rurais, com as especificações previstas na própria lei, as margens dos cursos d'água, lagos e reservatórios artificiais, as encostas com declividade superior a 45º, as restingas, os manguezais, as bordas dos tabuleiros, o topo de morros de mais de 100 metros de altura e de 25% de inclinação, as áreas de mais de 1800 metros de altura e as veredas²⁹⁴.

²⁹² O impropriamente chamado “código florestal brasileiro”, que é apenas uma lei ordinária: cf. Fiorillo e Ferreira (2018, p. 10).

²⁹³ É interessante observar que a Lei 601/1850, a famosa lei de terras do império, já continha regra de cunho ambiental, pois punia criminalmente “Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nellas derribarem mattos ou lhes puzerem fogo” (Brasil, 1850, art. 2º).

²⁹⁴ “Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei: I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura; b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura; c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura; d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura; e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros; II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de: a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros; b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas; III - as áreas no entorno dos

O referido artigo estabelece o conceito de área de preservação permanente, que é aquela que, como seu próprio nome diz, nunca pode ser desmatada.

Basicamente, as margens das águas, as encostas e os topos dos morros e das montanhas, as restingas e os manguezais nunca podem ser desmatados, sejam urbanos, sejam rurais, devendo sempre ser preservada a sua vegetação.

O § 10º desse mesmo artigo prevê que a lei municipal ou distrital pode estabelecer faixas de proteção nas margens dos rios distintas das previstas no inciso I para as áreas urbanas consolidadas²⁹⁵.

Então, a lei municipal pode diminuir a área de preservação permanente prevista pela Lei 12651/12 para a margem dos rios que cortam áreas urbanas consolidadas, o que é uma exceção à regra geral mencionada acima.

O artigo 6º permite em algumas circunstâncias a criação de outras áreas de preservação permanente pelo chefe do poder executivo²⁹⁶.

reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive; VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; VII - os manguezais, em toda a sua extensão; VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais; IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação; X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação; XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado." (Brasil, 2012, art. 4º)

²⁹⁵ "Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do **caput** deste artigo, com regras que estabeleçam: I – a não ocupação de áreas com risco de desastres; II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e III – a previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei." (Brasil, 2012, art. 4º, § 10)

²⁹⁶ "Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades: I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha; II - proteger as restingas ou veredas; III - proteger várzeas; IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção; V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; VII - assegurar condições de bem-estar público; VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares. IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional." (Brasil, 2012, art. 6º)

Ou seja, o presidente da república, os governadores e os prefeitos podem estabelecer outras áreas de preservação permanente, além daquelas previstas pelo artigo 4º, na forma prevista pelo citado artigo.

Aqui ocorre fenômeno distinto do previsto no § 10º do artigo 4º examinado acima: enquanto neste parágrafo, permite-se a diminuição da área de preservação permanente, o artigo 6º prevê a possibilidade de sua ampliação, além das hipóteses já previstas.

O artigo 12 do mesmo diploma legal estabelece que em todo imóvel rural deve ser preservada a vegetação nativa em uma fração de sua área, que varia conforme sua localização, o que configura a chamada reserva legal^{297 298}.

Então, na Amazônia deve ser preservada a mata de pelo menos 80% de todos os imóveis rurais; nos cerrados, de pelo menos 35%; e nas demais regiões do país, de pelo menos 20%.

Além das áreas de preservação permanente que eventualmente existam no imóvel, todo imóvel rural deve possuir uma reserva legal de dimensão que varia conforme a localização do imóvel^{299 300}.

E, atendidas as condições legais³⁰¹, pode-se computar as áreas de preservação permanente existentes no imóvel no cálculo da reserva legal; se

²⁹⁷ “Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: I - localizado na Amazônia Legal: a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas; b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado; c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais; II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).” (Brasil, 2012, art. 12)

²⁹⁸ É digno de nota que se costuma dizer que a reserva legal é um instituto puramente brasileiro, não havendo equivalente ao redor do mundo (Melo, 2008).

²⁹⁹ Aqui convém dizer que o autor entende que a averbação da reserva legal na matrícula do imóvel rural não acrescenta muito à efetivação da lei ambiental, na medida em que a reserva legal é, como seu próprio nome diz, imposta pela lei sobre todos os imóveis rurais; ora, como se viu no item 3.1 supra, o registro existe para publicizar os ônus incidentes sobre os imóveis e produzir simetria informacional; tratando-se a reserva legal de um ônus imposto pela lei, que ninguém pode alegar desconhecimento, não acrescenta nada mencioná-la na matrícula. Pontes afirmou: “O que já é eficaz erga omnes [...] não precisa e não deve ser registrado. Por exemplo: os direitos de vizinhança ...” (2012, p. 322); em sentido contrário, Morell (2004), Nalini e Levy (2013, p. 357), Pacheco (2012) e Gonçalves (2011).

³⁰⁰ De outro lado, se considera desnecessária a averbação da reserva legal na matrícula, o autor considera muito útil a averbação na matrícula de que a área respectiva é contaminada, na medida em que se trata de algo oculto, que merece ser publicizado. Cf. Silva, 2020, p.18.

³⁰¹ “Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel, desde que: I - o benefício previsto neste artigo não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo; II - a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do Sisnama; e III - o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural - CAR, nos termos desta Lei.” (Brasil, 2012, art. 15)

desatendidas essas condições, devem ser preservadas tanto as áreas de preservação permanente, quanto a reserva legal definida para a localidade em que o imóvel está.

E qualquer supressão de mata nativa fora das áreas de preservação permanente e de reserva legal depende de autorização³⁰², sendo livre a extração de lenha e demais produtos das florestas plantadas situadas fora das áreas de preservação permanente e de reserva legal³⁰³.

A supressão de mata fora das áreas de preservação permanente e de reserva legal depende de autorização pública, não podendo ser feita livremente.

Apenas nas florestas plantadas (ou seja, não nativas) fora das áreas de preservação permanente e de reserva legal pode-se livremente extrair lenha e outros produtos, não havendo necessidade de autorização.

No âmbito urbano devem também ser respeitadas as áreas de preservação permanente, havendo apenas a possibilidade de o município restringir a faixa de preservação na margem dos rios que passam por áreas urbanas consolidadas, como já se viu.

Vale chamar a atenção para o fato de que o artigo 4º da Lei 12651/12 expressamente afirma que as áreas de preservação permanente situadas em área urbana também devem ser preservadas (Brasil, 2012)³⁰⁴.

E a inclusão do imóvel rural no perímetro urbano não desobriga o proprietário de respeitar a área de reserva legal, o que apenas ocorre no registro do parcelamento do solo³⁰⁵, pressupondo-se aqui que a legislação municipal vai prever alguma área a ser preservada nos loteamentos para substituir a reserva legal que será extinta.

Então, mesmo se a área perder a destinação rural e for incluída no perímetro urbano, deve ser preservada a reserva legal, que só é extinta no registro do parcelamento da área, sendo a razão desta regra a expectativa de que o município,

³⁰² “A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama.” (Brasil, 2012, art. 26)

³⁰³ “É livre a extração de lenha e demais produtos de florestas plantadas nas áreas não consideradas Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal.” (Brasil, 2012, art. 35, nº 2) (Ibidem, art. 35, § 2º)

³⁰⁴ “Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei.” (Brasil, 2012, art. 4º)

³⁰⁵ “A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal.” (Brasil, 2012, art. 19)

ao aprovar o parcelamento, vai cuidar de impor ao proprietário restrições de cunho ambiental.

Contudo, é bem verdade que a lei federal não fala nada a respeito da obrigatoriedade de o município impor restrições ambientais no ato de aprovação do parcelamento do solo, podendo ocorrer o caso de essa aprovação ocorrer sem limitações ambientais que substituam a reserva legal que se extinguirá com o registro do parcelamento.

Além das restrições previstas na Lei 12651/12, podem os estados e os municípios estabelecer outras, fundados na competência concorrente para legislar sobre matéria ambiental que é conferida pela Constituição Federal³⁰⁶.

Sendo competência comum de todos os entes federativos proteger o meio ambiente, cabe a todos eles estabelecer restrições ao domínio privado visando a preservação da natureza.

E os proprietários podem estabelecer outras áreas de conservação, além das obrigatórias previstas em lei, o que está previsto na Lei 9985/2000 (Brasil, 2000), que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, com cinco tipos de unidades de proteção integral (Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre)(Ibidem, art. 8º) e sete tipos de unidades de uso sustentável (Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural)(Ibidem, art. 14), sendo certo que de todas estas apenas podem ser de propriedade particular o Monumento Natural, o Refúgio de Vida Silvestre e a Reserva Particular do Patrimônio Natural³⁰⁷.

A lei referida não esclarece adequadamente quais são as restrições suplementares a que se submetem os proprietários particulares dessas unidades, nem como se institui uma unidade dessas em uma propriedade particular, mas é claro

³⁰⁶ “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;” (Brasil, 1988, art. 23)

³⁰⁷ Art. 12. [...] § 1º O Monumento Natural pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. [...] Art. 13. [...] § 1º O Refúgio de Vida Silvestre pode ser constituído por áreas particulares, desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários. [...] Art. 21. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica. (Brasil, 1988)

que, havendo a instituição de uma unidade de conservação da natureza em uma propriedade particular, haverá mais restrições ao poder dominial sobre a área do que as previstas na Lei 12651/12.

Então, a Lei 9985/2000 prevê a possibilidade de os proprietários criarem outras áreas de preservação além daquelas previstas pela Lei 12651/12.

Enquanto a Lei 12651/12 obriga os proprietários a preservar a vegetação em parte de seu imóvel, a Lei 9985/2000 estabelece a possibilidade de o próprio dono criar novas restrições ambientais em seu imóvel, parecendo que a melhor interpretação é que essas restrições voluntárias tornem-se perpétuas ou vigorem por tempo determinado.

Se fosse possível ao proprietário revogar essas restrições que ele mesmo criou, a previsão dessas restrições feita pela lei careceria de sentido, pois a instituição feita não acarretaria efeito algum.

Vale dizer: se um proprietário que instituir em sua terra um Monumento Natural, um Refúgio de Vida Silvestre ou uma Reserva Particular do Patrimônio Natural puder revogar essa instituição, qual a limitação que isso estaria trazendo? Se o proprietário puder revogar a instituição, na prática não haverá limitação alguma a seu domínio.

Sendo assim, a melhor interpretação é que a instituição de uma unidade de conservação da natureza em propriedade privada é irrevogável, vigorando perpetuamente ou pelo prazo da instituição.

E o artigo 9º-A da Lei 6938/81 prevê a figura da servidão ambiental, pela qual o proprietário estabelece outras restrições ao seu poder dominial, além da obrigação de respeito às áreas de preservação permanente e de reserva legal, a fim de preservar o ambiente³⁰⁸.

Além das figuras previstas pela Lei 9985/2000, podem os proprietários rurais instituir também servidão ambiental em seus imóveis, com a qual aumentam voluntariamente as restrições a seu poder sobre o solo, limitando ainda mais a possibilidade de desmatamento.

³⁰⁸ “O proprietário ou possuidor de imóvel, pessoa natural ou jurídica, pode, por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama, limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental.” (Brasil, 1981b, art. 9º-A)

Basicamente, são essas as áreas que devem ser preservadas por qualquer proprietário de imóvel no Brasil, valendo chamar a atenção para o fato de que se estima que 33,2% do território nacional esteja dedicado à preservação³⁰⁹.

Diante da enorme quantidade de textos normativos relativos à matéria, é praticamente impossível relacioná-los todos para fazer sua análise.

Contudo, acima foram examinados os diplomas mais relevantes sobre o assunto, o que é suficiente para o escopo da presente tese.

6.6 Fiscalização e Desmatamento

Feita toda essa exposição sobre os dispositivos normativos que restringem a liberdade dominial quanto ao desmatamento, cabe dizer que é necessária uma intensa atividade fiscalizatória para impedir o descumprimento da legislação ambiental.

E as novas tecnologias de imagem prestam um grande auxílio na fiscalização do desmatamento³¹⁰.

Se antes era praticamente impossível saber o que estava acontecendo no interior de uma floresta, só chegando o desmatamento ao conhecimento das autoridades muito tempo após sua efetivação, hoje os satélites são capazes de detectar a infração às leis ambientais quase instantaneamente³¹¹.

O Serviço Florestal Brasileiro informa que os imóveis cadastrados no CAR são comparados com os mapas disponíveis para constatar se a vegetação declarada continua realmente a existir (Serviço Florestal Brasileiro, 2021).

Outrora, era necessário que os fiscais ambientais deslocassem-se até o local do crime para constatar a infração e tomar as medidas cabíveis; hoje, esse deslocamento não é mais necessário, podendo as autoridades fiscalizadoras verificar a ocorrência do desmatamento à distância.

Então, verificada a possibilidade de fiscalização do desmatamento pelas modernas técnicas de imagem, só resta agora aparelhar os órgãos de fiscalização

³⁰⁹ 63,4% do território nacional é rural; 30,2% recebem utilização (pastagens, lavouras e florestas plantadas) e 33,2% são destinados à preservação (Embrapa Territorial, 2021).

³¹⁰ Para uma visão geral da utilização das imagens de satélite na fiscalização ambiental, cf. Solari, 2017: “o CAR utiliza a classificação de imagens de satélite para realizar o diagnóstico sobre o uso e a cobertura do solo e verificar o nível de desmatamento no imóvel rural” (p. 69).

³¹¹ A Agência Espacial Brasileira informa que o satélite Amazônia 1 é capaz de emitir alerta de desmatamento no prazo de dois dias (AEB, 2021); satélites informam o Governo Estadual do Mato Grosso a respeito de queimadas no território do estado (SóNotícias, 2021).

para sua atuação imediata, a fim de impedir o desmatamento antes que seja irreversível³¹².

É claro que a formação de um órgão eficiente de fiscalização ambiental não será tarefa fácil, nem barata; mas, se deseja a preservação ambiental da maneira prevista em suas leis, a sociedade brasileira precisa tomar as providências para que essa fiscalização exista.

O desejo nacional de preservação ambiental está manifesto na legislação brasileira de combate ao desmatamento; contudo, só isso não basta: é necessário que as normas referidas sejam acompanhadas de fiscalização efetiva, que trate de coibir as infrações a seus comandos.

E essa fiscalização é particularmente necessária para combater o desmatamento nas áreas públicas: aqui, se não houver fiscalização eficiente e enérgica, não se conseguirá impor o cumprimento da lei.

Nas áreas privadas, constatada a infração ambiental, basta punir o proprietário³¹³, se foi ele quem efetuou o desmatamento, e determinar a reconstituição da mata, em qualquer caso³¹⁴, com o que se conseguirá a efetivação da lei, mesmo que a constatação do desmatamento ocorra algum tempo após.

Ou seja: ocorrido o desmatamento em área privada, se não for possível imputar ao proprietário a responsabilidade pelo acontecimento, não será possível puni-lo; contudo, sempre se poderá exigir dele que promova a reconstituição da mata³¹⁵; de outro lado, constatada a responsabilidade do proprietário, dever-se-á aplicar as penas legais, além de impor a obrigação de reconstituição da mata ilegalmente suprimida.

Nas áreas privadas não é necessário que a ação fiscalizatória seja imediata, pois sempre será possível impor a obrigação de recuperação ao proprietário.

Também não se pode esquecer que a área privada é fiscalizada pelo próprio proprietário: se um terceiro invade a área para desmatá-la, o proprietário certamente

³¹² Morgado aponta a deficiência da estrutura de fiscalização (2021, p. 12),

³¹³ O Decreto 6514/08 prevê as multas administrativas aplicáveis ao caso de desmatamento ilegal (Brasil, 2008), ao passo que a Lei 9605/98 prevê os crimes ambientais e respectivas penas (Brasil, 1998a).

³¹⁴ Steigleder (2004) defende que o adquirente de imóvel ilegalmente desmatado tem a obrigação de recuperá-lo; é o que diz a Súmula nº 623 do STJ: "As obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor." (Brasil, 2018b, on line).

³¹⁵ "§ 2º A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA (Programa de Regularização Ambiental), que será requerida pelo proprietário ou possuidor do imóvel rural no prazo de 1 (um) ano, contado da notificação pelo órgão competente, que realizará previamente a validação do cadastro e a identificação de passivos ambientais, observado o disposto no § 4º do art. 29 desta Lei." (Brasil, 2012, art. 59)

toma as medidas cabíveis para impedir o invasor, a fim de evitar as penas legais e a onerosa obrigação de reconstituição da mata suprimida, do que decorre que normalmente o desmatador será o proprietário, o que facilita a tarefa de identificar o responsável para aplicar as penas cabíveis.

Mas, nas áreas públicas, é necessário que haja prisão em flagrante, pois, em caso contrário, o infrator desaparecerá na floresta com o produto do crime, sendo muito difícil detê-lo posteriormente e identificar o responsável pela infração.

Então, ocorrido o desmatamento ilegal na área pública, se o responsável não for imediatamente detido, quase que certamente o delito ficará impune.

Ou seja: quanto à área pública, cabe ao Estado zelar muito mais energicamente pela conservação de suas matas e atuar imediatamente para impedir o desmatamento ilegal, pois, em caso contrário, não se conseguirá impedir a ilicitude.

Sendo assim, o desmatamento em áreas privadas é mais facilmente punido e coibido do que em áreas públicas.

Posto isso, urge que se aparelhe adequadamente os órgãos de fiscalização ambiental para que cumpram sua função nas áreas privadas também, mas acima de tudo nas áreas públicas.

Em suma: para que a proteção ambiental não seja apenas uma bandeira vazia, é imprescindível que o poder público providencie uma fiscalização efetiva, principalmente nas áreas públicas, a qual, nos tempos que correm, se tornou mais factível com o desenvolvimento das tecnologias de imagem.

7 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DESMATAMENTO ILEGAL

Então, o próximo passo lógico do presente trabalho é relacionar os conceitos que foram desenvolvidos acima e concluir em que medida a regularização fundiária auxilia no combate ao desmatamento ilegal.

O direito de propriedade imobiliário é o poder sobre a coisa imóvel, o qual está na base do desmatamento nas áreas privadas, pois só quem tem algum poder sobre o solo consegue extrair a vegetação que cresceu sobre ele.

O registro de imóveis é a maneira ordinária de constituição em nosso país do direito de propriedade imobiliário e de outros direitos reais, o que está relacionado ao desmatamento ilegal, que apenas pode ser praticado por quem tem algum poder sobre o solo.

O cadastro imobiliário é um banco de dados sobre imóveis mantido pelo poder público, o qual contém, em especial, a descrição das parcelas em que se divide o território nacional.

O imóvel irregular no Brasil é aquele que não dispõe de registro no competente órgão imobiliário, falando-se também de uma irregularidade fundiária extrarregistral, a qual consiste na falta de infraestrutura que impede a plena utilização do imóvel, podendo-se também admitir uma irregularidade cadastral, que seria a falta de menção do imóvel no cadastro mantido pelo poder público.

A regularização fundiária é a correção das irregularidades registrais, extrarregistrais e cadastrais que impedem a plena utilização econômica das partes do solo do Brasil.

O desmatamento ilegal é a supressão da vegetação que recobre parte do território nacional feita com desrespeito às limitações ao poder dos proprietários, públicos ou privados, urbanos ou rurais, instituídas para a preservação ambiental.

Obtidos todos esses conceitos, cabe agora relacioná-los e dizer em que medida a regularização fundiária auxilia no combate ao desmatamento ilegal no Brasil.

Ora, constatado que o desmatamento ilegal ocorreu em uma área privada perfeitamente descrita no cadastro imobiliário mantido pelo poder público, basta intimar o proprietário indicado no registro público para prestar esclarecimentos; se os esclarecimentos forem insatisfatórios, aplicar-se-á a multa legal, que, se não for paga,

em última análise vai levar o imóvel em questão à hasta pública na execução da multa³¹⁶.

É possível imaginar a situação em que alguém tenha adquirido um imóvel já desmatado, do que decorre que o novo proprietário certamente não poderá ser punido por isso; contudo, não menos certo é que estará obrigado a providenciar a reconstituição da mata ilicitamente suprimida; e, se não providenciar a reconstituição, aí sim estará sujeito a multa, que, se não paga, acarretará a perda do imóvel nos autos da execução³¹⁷.

Normalmente o desmatador vai ser o proprietário, na medida em que ordinariamente as pessoas sabem muito bem defender aquilo que lhes pertence: de ordinário um proprietário reage incontinentemente à invasão de sua propriedade, razão pela qual não vai ser comum que terceiros invadam a propriedade particular de alguém para desmatá-la.

Se ocorrer de um terceiro comprovadamente desmatar ilegalmente a terra, não será razoável punir o proprietário; contudo, remanescerá a obrigação deste último de reconstituir a mata devastada; e, se não o fizer, deverá sofrer as penas legais.

Definindo-se com precisão o proprietário de cada palmo de terra do país, conseguir-se-á punir com eficácia o proprietário desmatador e assim se alcançará o respeito à lei ambiental³¹⁸.

O acerto do afirmado no parágrafo anterior foi comprovado em Rondônia: em um dado município havia registro correspondente a 65,45% do território do município;

³¹⁶ Soto afirma que a regularização fundiária permite a identificação do proprietário do imóvel e sua punição pelas autoridades, predispondo os cidadãos ao cumprimento da lei (2019, p. 77).

³¹⁷ Cf. item 6.6 supra.

³¹⁸ Nesse mesmo sentido: “Com relação ao meio ambiente, inegável a importância do georreferenciamento, uma vez que os espaços territoriais especialmente protegidos possuem a precisão necessária para facilitar a fiscalização e identificação do proprietário para a imposição de obrigações civis, penais e administrativas” (Melo, 2005). “Desta forma, é necessário que o ilícito ecológico possa ser identificável no território, a partir da pesquisa no Registro de Imóveis da respectiva circunscrição, com a determinação de seu proprietário.” (Silva, 2020, p. 192). “Representantes do governo federal, de estados e do Congresso Nacional indicam que a falta de regularização fundiária é uma das principais causas para a perda de florestas na região. Defendem também que é necessário emitir um título de propriedade àqueles que desmatam, para que seja possível identificar os responsáveis por tais crimes ambientais e puni-los.” (Brito *et al.*, 2021, p. 8). “A garantia do acesso à terra para as populações tradicionais e a institucionalização da propriedade privada se constituem, portanto, em condições para a consolidação de um modelo democrático e participativo de destinação e de gestão da terra e, conseqüentemente, de proteção ao meio ambiente.” (Marques; Malcher, 2009b, p. 14).

contudo, a essa mesma área registrada correspondia apenas 39,21% do total do desmatamento ³¹⁹.

Também se obteve a informação de que 40% do desmatamento ocorrido entre 2013 e 2020 ocorreu nas áreas irregulares da Amazônia Legal, que correspondem a 28,5% desse território. Ou seja: 40% do desmatamento ocorreu na parte irregular da Amazônia (28,5%), o que demonstra que há proporcionalmente mais desmatamento na área irregular do que na regular, bem como que a regularização fundiária auxiliar a combater o desmatamento (Brito *et al.*, 2021, pp. 12 e 13).

Ou seja: o registro da área aumenta por si só o respeito à lei ambiental.

Contudo, nas áreas públicas, como já dito no item 6.6 supra, a mera regularização fundiária não será suficiente para impedir o desmatamento, sendo necessária uma ação mais rápida da fiscalização para chegar ao local da infração do que em uma área privada.

Em uma área privada uma demora maior da fiscalização será aceitável, pois sempre o proprietário do imóvel responderá pelo desmatamento; contudo, em uma área pública isso não ocorrerá: ou se prendem os infratores da lei ambiental no ato do desmatamento, ou não se conseguirá impedir a ilegalidade.

Enquanto permanecer a situação de incerteza sobre quem é o efetivo proprietário de cada parte do território brasileiro, continuará muito difícil punir eficazmente o desmatador em áreas privadas; contudo, erradicada essa incerteza, será muito mais fácil a punição criminal e administrativa, sendo certo que, se a pena pecuniária não for paga, acabará levando à perda da propriedade em leilão judicial.

E enquanto não se extremar a propriedade pública da privada no Brasil, o poder público não saberá exatamente as áreas que lhe pertencem e em que precisa exercer uma fiscalização mais intensa para coibir o desmatamento.

A regularização fundiária, ou seja, a criação de um registro e de um cadastro para cada palmo de terra no Brasil, permitindo saber com certeza quem é o seu

³¹⁹ “Em Rondônia, municípios com menor número de áreas registradas, ou seja, com maior número de áreas caracterizadas como posse, tendem a apresentar maiores índices de desmatamento em relação aos municípios com maior número de áreas registradas.” (Abi-Abib, 2009, p. 13) “Além disso, de acordo com a análise efetuada no municípios do Candeias do Jamari/RO, este possui 6.833,91 Km², sendo que a área registrada é de 4.472,80 Km², o qual representa 65,45% do total de sua área. O desmatamento ocorrido neste município em 2008 foi de 17,12 Km², sendo, destes, 6,71 Km² aconteceram em áreas registradas, ou seja, 39,21% do total desmatado. Isto leva a concluir que o desmatamento que acontece fora das áreas registradas é maior que dentro das áreas registradas, pois, apesar de 34,55% da área de Candeias do Jamari serem de posses ou devolutas, 60,79% do desmatamento ocorreram dentro destes limites.” (Abi-Abib, 2009, p. 57)

proprietário, vai permitir a responsabilização dos proprietários privados pelo desmatamento, bem como permitir que o poder público saiba as áreas sobre as quais precisa exercer uma vigilância mais intensa para impedir o desmatamento.

É exatamente esse o significado da advertência feita pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de que a irregularidade fundiária impede a implementação de políticas públicas, nas quais se inclui o combate ao desmatamento ilegal:

O registro público imobiliário constitui, assim, um dos instrumentos fundamentais para a segurança jurídica nos negócios levados a efeito e relacionados à titularidade, posse e uso da terra. A indefinição da propriedade rural constitui obstáculo ao desenvolvimento, retarda investimentos e o implemento de políticas públicas, prejudicando o atendimento das finalidades públicas atendidas somente quando cumpridas as funções sociais da terra.” (Brasil, 2020a)

Sendo assim, conclui o autor que o combate ao desmatamento ilegal depende acima de tudo da regularização fundiária: a existência de um registro para cada parte do solo brasileiro é fundamental para o combate ao desmatamento ilegal^{320 321}.

³²⁰ O vice-presidente da República da época fez pronunciamento em sentido muito semelhante: cf. Canal Rural (2021). O presidente do INPE afirmou que, sem saber quem é o proprietário da área, não se pode responsabilizá-lo, bem como que é possível verificar por satélite se houve agressão às áreas de proteção ambiental (ENNOR, 2021). Em audiência pública no Senado Federal sobre o tema da regularização fundiária foi dito expressamente que “Precisamos aumentar a probabilidade de que, uma vez identificado o desmatamento, o responsável seja identificado e penalizado, seja com embargo, autuação ou multas. O desmatamento diminui quanto maior for a percepção de penalidade.” (Agência Senado, 2022).

³²¹ Araújo *et al* apontam um outro aspecto a respeito do estímulo que a irregularidade fundiária gera para o desmatamento: o proprietário irregular sabe do risco que seu direito corre, podendo perdê-lo a qualquer momento; então, ele procura explorar o imóvel com a maior velocidade possível, recorrendo ao desmatamento com mais intensidade ainda (2011, p. 10).

CONCLUSÃO

Posto tudo o que está acima, cabe expor as conclusões.

Propriedade e domínio são sinônimos, havendo apenas uma pequena diferença de ênfase: enquanto a propriedade enfatiza a coisa sobre a qual o homem exerce o seu poder, o domínio realça o poder que o homem exerce sobre a coisa; mas ambas as palavras podem ser usadas indistintamente para designar a relação de um homem com as coisas que lhe são próprias e que não são comuns ou de outros.

Propriedade civil, formal ou de direito é aquela declarada pelo direito; já a propriedade natural (material, de fato ou econômica) é o efetivo poder jurídico sobre a coisa, que pode ou não ser declarado pelo direito como propriedade; e propriedade aparente ou meramente registral é a do falecido ou usucapido que ainda continua no registro como proprietário.

A “roupagem” que a legislação dá ao poder do homem sobre as coisas (ou seja, a propriedade civil, formal ou de direito) varia no tempo e no espaço, ao passo que o poder jurídico do homem sobre a coisa (ou seja, a propriedade natural, material, de fato ou econômica) permanece o mesmo, sem variação.

A garantia constitucional da propriedade é uma garantia vazia, com escasso significado jurídico, servindo apenas para proclamar o princípio de que não se admite que toda ou quase toda a propriedade pertença ao estado.

Sempre houve função social da propriedade, na medida em que sempre houve restrições ao poder do proprietário, sendo exagerado dizer que a instituição desse princípio teria ocorrido nos séculos XIX e XX, bem como que isso teria configurado uma profunda modificação estrutural no direito de propriedade; mas o que é certo é que nesses séculos restringiu-se o direito de propriedade mais intensamente do que nos anteriores.

A função social não se manifesta apenas nas restrições ao domínio, mas também na própria proteção estatal à propriedade e na manutenção do proprietário como tal. Ou seja: a função social fundamenta não só as restrições ao poder do proprietário, mas também a existência e a manutenção do próprio direito de propriedade

E, sendo um poder, a propriedade privada é um poder a menos de que o Estado dispõe, configurando assim mais uma separação de poderes, que serve para impedir

o esmagamento da liberdade do homem pelo Estado; de outro lado, deixados livres, os homens apropriar-se-ão do mundo exterior, constituindo propriedades na medida de suas diferenças pessoais, o que é outra manifestação da liberdade humana; por fim, a liberdade humana relaciona-se com a propriedade no exercício livre dos poderes dominiais, que é restringido pela função social da propriedade.

O registro de imóveis é uma instituição criada para proteger os direitos imobiliários, protegendo o adquirente desses direitos pela publicidade, que é a disponibilização a todos dos direitos incidentes sobre o imóvel, e o titular desses direitos pela qualificação, que é a atividade do oficial público de verificar se o título apresentado a registro reúne os requisitos exigidos pelo direito como requisitos do ato registral.

O registro de imóveis surgiu no Brasil em meados do século XIX como registro apenas de hipotecas; em 1864 acrescentou-se o registro dos títulos de transmissão inter vivos; o Código Civil de 1916 instituiu o registro dos títulos causa mortis e judiciais, bem como estabeleceu claramente que o registro constituía o direito de propriedade; em 1928 foi instituído o princípio da continuidade, ou seja, os registros só passaram a ser feitos se o título anterior estivesse registrado ou fosse apresentado, o que foi uma mudança profunda, à qual não se costuma dar a devida atenção; por fim, em 1973 instituiu-se a matrícula imobiliária, que é uma ficha na qual são feitos todos os registros relativos ao imóvel, sendo estes os principais momentos da história do registro de imóveis no Brasil relevantes para o escopo do presente trabalho.

No Brasil a propriedade sobre imóveis é em geral constituída pelo registro, o qual tem por função principal reduzir as assimetrias informativas, ou seja, tornar público quem seja o proprietário do imóvel e quais são seus ônus, com o que se gera a simetria informacional, que fomenta o tráfico imobiliário, facilitando a realização de negócios com imóveis.

Em nosso país ocorre uma confusão entre cadastro e registro, pois nas antigas transcrições e nas atuais matrículas imobiliárias consta a descrição física do imóvel a que se refere, o que em outros países consta apenas nos cadastros mantidos pelo poder público.

O registro de imóveis no Brasil produz apenas presunção relativa de propriedade, a qual apenas se torna absoluta se no caso concreto for instituído o chamado registro torrens; e neste último caso, se o imóvel respectivo não tiver saído do patrimônio público validamente e não se comprovar que o prazo da usucapião

consumou-se antes da entrada em vigor do Código Civil de 1916, o imóvel permanecerá público, mesmo que submetido ao referido registro.

O registro no Brasil apenas constitui o domínio condicionalmente à validade do título: se for registrado um título inválido referente a um imóvel privado, o domínio apenas será constituído após a realização dos requisitos da usucapião ou, em caso de alienação a terceiro de boa-fé, com a validação do título inválido operada pelo registro em favor deste terceiro; se for referente a um imóvel público, o domínio privado nunca será constituído, em razão da vedação de usucapião de imóveis públicos.

Cadastro imobiliário é um banco de dados dos imóveis mantido pelo poder público para possibilitar sua atuação em tudo o que se refere a imóveis, podendo tais cadastros serem estudados no âmbito da ciência da informação, que estuda a maneira de colocar à disposição do homem a informação realmente desejada e que se encontra dispersa em um conjunto gigantesco de informações.

A irregularidade fundiária no Brasil apresenta três graus: o primeiro e mais grave é a inexistência absoluta de registro, a qual atinge aqueles imóveis que não foram registrados antes de 1928 ou que, depois dessa data, não conseguiram apresentar a registro o título anterior, bem como os lotes e os apartamentos de loteamentos e condomínios não registrados; a irregularidade de segundo grau é a divergência do registro com o que consta na realidade ou a duplicidade de registro, o que demanda providências judiciais ou extrajudiciais retificadoras; o terceiro grau é a falta de registro dos títulos aquisitivos, gerando uma divergência entre quem consta no registro como proprietário e aquele que efetivamente detém os poderes dominiais, ou a falta de alguma averbação que faça o registro corresponder à realidade.

A sesmaria portuguesa não tem nenhuma relação com a irregularidade ou a concentração fundiárias no Brasil hoje, pois até 1928 era possível registrar qualquer título no Brasil, inclusive os títulos aquisitivos dos sucessores dos sesmeiros, bem como as sesmarias concedidas pela Coroa portuguesa tinham limitação de área e só eram concedidas uma vez a cada pessoa.

Enquanto a irregularidade fundiária impede o pleno uso do imóvel, a regularização possibilita esse uso, do que se tira a sua importância econômica. A regularização fundiária significa ampliação do Estado de direito, pois, enquanto houver algum imóvel à margem da lei, estará configurada alguma ilegalidade e, portanto, um estado de direito imperfeito no Brasil.

A regularização fundiária de primeiro grau (inexistência de registro) é alcançada pela usucapião, pela discriminação de imóveis públicos, pela desapropriação, pela regularização fundiária urbana prevista pela Lei 13465/17 e pela aplicação dos artigos 195-A e B da Lei 6015/73; a regularização fundiária de segundo grau (registro incorreto) é alcançada pela retificação de registro prevista pela Lei 6015/73 e também pelo registro da demarcação urbanística prevista pela Lei 13465/17, bem como pela sentença judicial que decreta o cancelamento do registro inválido, no caso de duplo registro; por fim, a regularização fundiária de terceiro grau é obtida com a simples apresentação dos respectivos títulos ao serviço de registro de imóveis.

A vedação à usucapião de bens públicos cria inúmeros embaraços à regularização fundiária.

Existe um ambientalismo teocêntrico, um antropocêntrico e um biocêntrico.

As restrições ao direito de propriedade que visam proteger o meio ambiente manifestam a função social da propriedade.

De maneira geral, devem os proprietários de imóveis no Brasil respeitar as áreas de preservação permanente, as reservas legais e, eventualmente, se constituída alguma outra unidade de conservação no imóvel ou uma servidão ambiental, as restrições criadas para essa unidade ou para essa servidão; os proprietários de imóveis urbanos devem respeitar as áreas de preservação permanente sempre e as reservas legais até o registro do parcelamento do solo; além do mais, proprietários urbanos e rurais devem também respeitar outras restrições impostas pela lei estadual e municipal.

As novas tecnologias de imagem possibilitam uma fiscalização muito mais efetiva a respeito do cumprimento da lei ambiental, devendo os órgãos fiscalizadores ser adequadamente aparelhados para essa missão, tanto no que tange aos imóveis privados, mas acima de tudo quanto aos imóveis públicos, que reclamam uma fiscalização muito mais rápida e enérgica.

Quanto aos imóveis privados, a fiscalização não precisa ser tão expedita quanto com relação aos imóveis públicos: constatada em qualquer tempo a infração ambiental em um imóvel privado, basta verificar quem é o seu proprietário no registro imobiliário e providenciar sua intimação para defesa; configurada a falta de fundamentação da defesa, aplica-se a multa e se a executa, o que gerará, em caso de inadimplência, a penhora do imóvel e sua perda em hasta pública.

Quanto aos imóveis públicos, é necessária uma fiscalização muito mais intensa para impedir o desmatamento, exatamente porque não haverá quem punir em caso de desrespeito à natureza.

A regularização fundiária vai permitir dizer com certeza quem é o proprietário de cada pedaço de terra no Brasil, podendo-se punir seu proprietário em caso de desmatamento em área privada ou intensificar a fiscalização das áreas públicas para impedir que o desmatamento ocorra.

Sendo assim, o objetivo almejado de responder à questão sobre as relações entre a regularização fundiária e o combate ao desmatamento ilegal foi satisfatoriamente alcançado, podendo-se afirmar com segurança que tal regularização é fundamental para o efetivo cumprimento da lei ambiental.

REFERÊNCIAS

ABI-ABIB, Nayme Petrus. **A propriedade rural como uma variável determinante para o controle do desmatamento em Rondônia**: estudo de caso no Município de

Candeias do Jamari. 71 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2009.

AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA (AEB). **Imagens do Amazônia 1 disponíveis para o público**. Brasília: Agência Espacial Brasileira, 4 ago. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/aeb/pt-br/assuntos/noticias/imagens-do-amazonia-1-disponiveis-para-o-publico>. Acesso em: 21 fev. 2023.

AGÊNCIA SENADO. **Audiência aponta erros em políticas de regularização fundiária**. Brasília, 13 set. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/09/13/audiencia-aponta-erros-em-politicas-de-regularizacao-fundiaria>. Acesso em: 12 nov. 2022.

ALVARENGA, Luiz Carlos. A concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária e acesso à moradia. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 65, p. 61-65, jul. 2008.

ALVES, Fábio (org.). A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia. Brasília: IPEA, 2016.

AMBASSADE DE FRANCE AU BRÉSIL. **A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**. 1792. Disponível em: <https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>. Acesso em: 13 nov. 2023.

ANDRADE, Gustavo Henrique Baptista. A Intervenção do Estado na Propriedade Privada e o papel do Município. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 464-485, 2019. DOI <https://doi.org/10.21783/rei.v5i2.395>. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/395>. Acesso em: 12 nov. 2023.

ANDRADE, Lucia Cristina Gama de Andrade; DO NASCIMENTO, Marcus Vinicius Boente; DO CARMO JÚNIOR, Otávio Moreira; PIRES, Mauro Oliveira. Programa Terra Legal – quem são os beneficiários da regularização fundiária na Amazônia Legal? *In*: Coletânea Seminário Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico., 2, 2016. Campinas, SP. **Anais ...** Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 2016, p. 230-248. Disponível em: <http://governancadeterras.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Anais-2016.pdf>. Acesso em 14 nov. 2022.

ANGELSEN, Arild; KAIMOWITZ, David. Rethinking the Causes of Deforestation: **Lessons from Economic Models**, 2009. DOI <https://doi.org/10.1093/wbro/14.1.73>. Disponível em: <https://elibrary.worldbank.org/doi/10.1093/wbro/14.1.73>. Acesso em: 2 nov. 2022.

ARAÚJO, Carlos Alberto Ávila. O que é ciência da informação? **Informação & Informação**, Londrina, v. 19, n. 1, p. 1-30, 2014. DOI <http://dx.doi.org/10.5433/1981-8920.2014v19n1p01>. Disponível em: <https://brapci.inf.br/index.php/res/v/33968>. Acesso em: 12 nov. 2023.

ARAÚJO, Cláudio; BONJEAN, Catherine Araújo; COMBES, Jean-Louis; MOTEL, Pascale Combes; REIS, Eustáquio J. Property rights and deforestation in the

Brazilian Amazon. **HAL Sciences Humaines et Sociales**, 2011. Disponível em: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00556699>. Acesso em: 29 out. 2022.

ARAÚJO, Ramon Chaves de. **IRIB - solicitação de informações**. Destinatário: Luiz Lemmi. 20 jul. 2023. E-mail.

ARONNE, Ricardo. Os direitos reais na constitucionalização do direito civil. **Revista Direito & Justiça**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p.175-196, 2013. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fadir/article/view/15141>. Acesso em: 12 nov. 2023.

ARONNE, Ricardo. **Propriedade e domínio: a teoria da autonomia - titularidades e direitos reais nos fractais do direito civil-constitucional**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014. *E-book*. Disponível em: https://ler.amazon.com.br/?asin=B00FSTESX8&ref_=kwl_kr_iv_rec_5. Acesso em: 1 out. 2023.

ARRIETA-SEVILLA, Luis Javier. A comparative approach to the Torrens Title system. **Australian Property Law Journal**, Melbourne, v. 20, n. 3, p. 203-223, 2012.

ARTIGAS, Mariano. **Filosofia da natureza**. Tradução de José Eduardo de Oliveira e Silva. São Paulo: Instituto Brasileiro de Filosofia e Ciência 'Raimundo Lúlio', 2005.

ASSEMBLÉE NATIONALE. Assembleia Nacional da França, 1804. **Code Civil des Français: édition originale et seule officielle**. A Paris, de l'Imprimerie de la République, An XII 1804. 200 ans de Code civil. Disponível em: <https://www.assemblee-nationale.fr/evenements/code-civil-1804-1.asp>. Acesso em: 13 fev. 2023.

AULETE DIGITAL. **Dono**. Rio de Janeiro: Lexikon, [202-?b]. Disponível em: <https://www.aulete.com.br/dono>. Acesso em: 10 jun. 2023.

AULETE DIGITAL. **Propriedade**. Rio de Janeiro: Lexikon, [202-?a]. Disponível em: <https://www.aulete.com.br/propriedade>. Acesso em: 16 abr. 2023.

AULETE DIGITAL. **Qualificar**. Rio de Janeiro: Lexikon, [202-?d]. Disponível em: <https://www.aulete.com.br/qualificar>. Acesso em: 18 jun. 2023.

AUSTRÁLIA DO SUL. **Real Property Act (1858)**. 27 Jan. 1958. Disponível em: https://www.foundingdocs.gov.au/resources/transcripts/sa8_doc_1858.pdf. Acesso em: 2 jul. 2023.

ÁUSTRIA. **Allgemeines bürgerliches gesetzbuch (1811)**. 1812. Disponível em: <https://www.ris.bka.gv.at/eli/jgs/1811/946/P353/NOR12018079>. Acesso em: 18 mar. 2023.

AVILA, Paulo Coelho. Land subdivision legislation in Brazil—guilty of promoting insecure housing tenure? **Economic Analysis of Law Review**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 304-321, 2015. DOI <https://doi.org/10.18836/2178-0587/ealr.v6n2p304-321>. Disponível em:

<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/6%20EALR%20304>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BANCO MUNDIAL. **Equilíbrio delicado para a amazônia legal brasileira: um memorando econômico**. Washington-DC: The World Bank Group, 2023. DOI 10.1596/978-1-4648-1913-1. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/26dc1f44-f50e-4a71-b4b6-b5dc143f5dfb/full>. Acesso em: 4 jun. 2023.

BECKER, Bruno Moura. A regularização fundiária como instrumento propulsor do desenvolvimento econômico e a função econômica do registro de imóveis: o reflexo das garantias reais sobre a taxa de juros fixada no mercado e a sua relevância para o investimento no setor produtivo. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, ano 35, n. 72, p. 15-126, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://www.irib.org.br/publicacoes/RDI72/pdf.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e o uso dos recursos naturais no imóvel rural**. 2003. 345 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

BISCHOFF, Lissandra. **Risco bancário e taxa de juros: estudo empírico em instituições financeiras no Brasil**. 2015. 145 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em: http://ppgcont.unb.br/images/PPGCCMULTI/mest_dissert_288.pdf. Acesso em: 12 nov. 2023.

BOLETIM INFORMATIVO DO CADASTRO RURAL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Regularização Ambiental. **Dados declarados até 31 de dezembro de 2020**: Boletim Informativo abril – 2021. Brasília, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/servico-florestal-brasileiro/informativos/boletim-informativo-car>. Acesso em: 31 jul. 2022.

BOLETIM INFORMATIVO DO CADASTRO RURAL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Regularização Ambiental. **Dados declarados até 2 de fevereiro de 2023**. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/servico-florestal-brasileiro/boletim-informativo-car/BoletimCAR_FEV02_2023.pdf. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRANDELLI, Leonardo. A função econômica e social do registro de imóveis diante do fenômeno da despatrimonialização do Direito Civil. **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 323, p. 48-65, 2005. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/2778>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRANDELLI, Leonardo. **Registro de Imóveis: eficácia material**. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

BRASIL. **Ato Complementar nº 36, de 13 de março de 1967**. Dispõe sobre o Imposto sobre Circulação de Mercadorias, altera os Atos Complementares nºs. 34, de 1967 e 35, de 1967, e denomina "Código Tributário Nacional" a Lei nº 5.172, de

1966 e suas alterações. 1967a. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-36-67.htm. Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica. Relatório Final. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, 28 dez. 2001. 2021a. Disponível em:
<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/51-legislatura/cpiamazo/relatoriofinal.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2023

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. 1967b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 4 fev. 2023.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11, de 18 de janeiro de 1991**. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Justiça e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCiViL_03/decreto/1990-1994/D0011.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 169-A, de 19 de janeiro de 1890**. Substitue as leis n. 1237 de 24 de setembro de 1864 e n. 3272 de 5 de outubro de 1885. 1890a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-169-a-19-janeiro-1890-516767-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 18.542, de 24 de dezembro de 1928**. Aprova o regulamento para execução dos serviços concernentes nos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d18542.htm. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 3.272, de 5 de outubro de 1885**. Altera diversas disposições referentes às execuções cíveis e commerciaes. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3272-5-outubro-1885-543469-publicacaooriginal-53793-pl.html>. Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 370, de 2 de maio de 1890**. Manda observar o regulamento para execução do decreto n. 169 A de 19 de janeiro de 1890, que substituiu as leis n. 1237 de 24 de setembro de 1864 e n. 3272 de 5 de outubro de 1885, e do decreto n. 165 A de 17 de janeiro de 1890, sobre operações de credito movel. 1890b.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D370.htm#art408. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.449, de 30 de outubro de 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. 2002a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4449.htm. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. Decreto nº 4.857, de 9 de novembro de 1939. Dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d4857.htm. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Decreto nº 451-B, de 31 de maio de 1890. Estabelece o registro e transmissão de imóveis pelo systema Torrens. 1890c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCiViL_03/decreto/1851-1899/D451-B.htm. Acesso em: 24 abr. 2023.

BRASIL. Decreto nº 482, de 14 de novembro de 1846. Estabelece o Regulamento para o Registro geral das hypothecas. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/387864/publicacao/15632596>. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6514.htm#art50. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 8.764, de 10 de maio de 2016. Institui o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais e regulamenta o disposto no art. 41 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8764.htm. Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987. Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2375.htm#art1. Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966. Altera dispositivos sobre lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, institui normas sobre arrecadação da Dívida Ativa correspondente, e dá outras providências. 1966a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0057.htm. Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864**. Reforma a Legislação Hypothecaria, e estabelece as bases das sociedades de credito real. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237.htm#:~:text=LEI%20N%201.237%2C%20DE%2024%20DE%20SETEMBRO%20DE%201864.&text=Reforma%20a%20Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Hypothecaria%2C%20e,das%20sociedades%20de%20credito%20real. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001**. Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. 2001c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10267.htm#art3. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. 2002b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 28 jan. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015.** Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação incidentes sobre a receita de vendas e na importação de partes utilizadas em aerogeradores; [...]. 2015a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13097.htm. Acesso em: 25 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. 2015b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022.** Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 13.097, de 19 de janeiro de 2015, e 13.465, de 11 de julho de 2017; e revoga a Lei nº 9.042, de 9 de maio de 1995, e dispositivos das Leis nºs 4.864, de 29 de novembro de 1965, 8.212, de 24 de julho de 1991, 12.441, de 11 de julho de 2011, 12.810, de 15 de maio de 2013, e 14.195, de 26 de agosto de 2021. 2022b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14382.htm#art16. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843.** Fixando a Despesa e orçando a Receita para os exercícios de 1843 - 1844 e 1844 - 1845. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim317.htm. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 19 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966.** Fixa Normas de Direito Agrário, Dispõe sobre o Sistema de Organização e Funcionamento do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, e dá outras Providências. 1966b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4947.htm#:~:text=L4947&text=LEI%20No%204.947%2C%20DE%206%20DE%20ABRIL%20DE%201966.&text=Fixa%20Normas%20de%20Direito%20Agrário,Agrária%2C%20e%20dá%20outras%20Providências. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. 1966c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 30 abr. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.** Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5868.htm. Acesso em: 17 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 5972, de 11 de dezembro de 1973.** Regula o procedimento para o registro da propriedade de bens imóveis discriminados administrativamente ou possuídos pela União. 1973a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5972.htm#:~:text=LEI%20No%205.972%2C%20DE,administrativamente%20ou%20possuídos%20pela%20União. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. 1973b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 5 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976.** Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6383.htm. Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. 1981b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.969, de 10 de dezembro de 1981.** Dispõe sobre a aquisição, por usucapião especial, de imóveis rurais; altera a redação do § 2º do art. 589 do Código Civil e dá outras providências. 1981a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6969.htm. Acesso em: 11 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Disponível em:

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. 1998a. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 21 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. 1998b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9636.htm. Acesso em: 21 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999**. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm#art3. Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia/Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil. **Instrução Normativa nº 2.030, 24 de junho de 2021**. Institui o Cadastro Imobiliário Brasileiro. Disponível em:

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=118641>. Acesso em 18 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. Os benefícios do novo marco de garantias para os brasileiros. **Nota informativa**, Brasília, 01 dez. 2022. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2022/ni-pl-4-188.pdf/view>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Agravo em recurso Especial nº 888.195 - PI (2016/0073417-0)**. Relator: Min. Gurgel de Faria, 18 de fevereiro de 2020. 2020b. Disponível:

https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1912275&num_registro=201600734170&data=19980228&formato=PDF. Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial Nº 964.223 - RN (2007/0145963-0)**. Relator: Luís Felipe Salomão - Quarta Turma. 18 de outubro de 2011. 2011b. Disponível em:

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200701459630&dt_publicacao=04/11/2011. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial Nº 1.717.208** - SP (2017/0313143-2). Relator: Ministro Herman Benjamin - Segunda Turma. 24 de abril de 2018. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=81762241&num_registro=201703131432&data=20181119&tipo=5&formato=PDF. Acesso em 13 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Recurso Especial Nº 971.884** PR (2007/0178029-4) - PR, Recurso especial. Processual civil. ação pauliana Relator : Ministro Sidnei Beneti Terceira Turma, 22 de março de 2011. 2011a. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200701780294&dt_publicacao=16/02/2012. Acesso em: 22 maio 2023

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.112.646 – SP (2009/0051088-6)**. Relator: Ministro Herman Benjamin - Primeira Seção. 26 de agosto de 2009. 2009a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200900510886&dt_publicacao=28/08/2009. Acesso em: 10 dez. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial Nº 1.296.964 - DF (2011/0292082-2)**. Recurso Especial. Posse. Direito Civil e Processual Civil. Bem Público Dominical. Litígio entre particulares. Interdito Possessório. Possibilidade. Função Social. Ocorrência. Recorrente: Distrito Federal Recorrido: Miguel Gonçalves de Melo. Relator: Luís Felipe Salomão - Quarta Turma. 18 de outubro de 2016. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1547602&tipo=0&nreg=201102920822&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20161207&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 18 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 623**. As obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor. Sessão de 12 de dezembro de 2018. 2018b. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitutional/index.php/sumstj/article/viewFile/5052/5179#:~:text=As%20obriga%C3%A7%C3%B5es%20ambientais%20possuem%20natureza,anteriores%20%C3%A2%20escolha%20do%20credor..> Acesso em: 25 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário 627.189 São Paulo** - Relator Min. Dias Toffoli - Recurso extraordinário. Sessão de 8 de junho de 2016. 2016b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12672680>. Acesso em: 14 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (STF). **Apelação 7.377** - DF. Direito de propriedade - seu conteúdo e seus limites - Patrimônio histórico e artístico nacional - Tombamento - desapropriação - Interpretação dos arts. 122, nº 14, e 134 da

constituição - idem dos decretos-leis nº 25, de 30-11-37 e nº 3.365, de 21-6-4. Sessão de 17 de junho de 1942. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8121/6938>. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal Federal (STF). **Súmula nº 340**. Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião. Sessão de 13 de dezembro de 1963. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula340/false>. Acesso em 18 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5623**. Relatora Min. Cármen Lúcia - Lei n. 13.178/2015. 2020. 2020a. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764658236>. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6808**. Relatora Min. Cármen Lúcia. Sessão de 28 de abril de 2022. 2022c. Disponível em: [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente="ADi%206808"&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=). Acesso em: 14 out. 2023

BRAUDO, Sergio. **Définition de Publicité foncière**. Dictionnaire Juridique - Verbetes Publicité Foncière. [Roubaix: OVH, [202-?c]. Disponível em: <https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/publicite-fonciere.php>. Acesso em: 18 jun. 2023.

BRITO, Brenda; ALMEIDA, Jeferson; GOMES, Pedro; SALOMÃO, Rodney. **Dez fatos essenciais sobre regularização fundiária na Amazônia**. Belém: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021. Disponível em: <https://amazon.org.br/wp-content/uploads/2021/04/10FatosRegularizacaoFundiarria.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BUBOLS, Lucas Borges. **Qualificação registral imobiliária e seu grau de vinculação à juridicidade administrativa**. Orientador: Rafael Da Cás Maffini. 2021. 174 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/236123>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BÜRGERLICHES GESETZBUCH (BGB). [1900]. Disponível em: <https://www.buergerliches-gesetzbuch.info>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BUSH, Vannevar. As we may think. **The Atlantic**. Washington D.C., Jul. 1945. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1945/07/as-we-may-think/303881/>. Acesso em: 17 fev. 2023.

BUSSI, Nilton. A função social da propriedade. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, dez. 1989. DOI <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufr.v25i0.8958>.

Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/8958/6265>. Acesso em: 20 nov. 2021.

CANAL RURAL. **Operação das Forças Armadas na Amazônia aplica R\$ 57 mi em multas ambientais**. 18 ago. 2021. Disponível em: <https://www.canalrural.com.br/noticias/operacao-das-forcas-armadas-na-amazonia-aplica-r-57-mi-em-multas-ambientais/>. Acesso em: 21 fev. 2023.

CARDOSO, Patrícia Silva. Le diverse letture della funzione sociale della proprietà e la sua applicazione in Brasile. **Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente**, Palermo, v. XVII, p. 339-368, 2019. Disponível em: https://www.giureta.unipa.it/2019/15_Cardoso_DirPriv_30102019.pdf. Acesso em: 12 nov. 2023.

CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório. **Cadastro imobiliário e registro de imóveis**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.

CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório. **Uma proposta de reforma cadastral visando a vinculação entre cadastro e registro de imóveis**. 2000. 204 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Faculdade de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/78924>. Acesso em: 12 nov. 2023.

CARVALHO, Afrânio. **Registro de Imóveis**. Rio de Janeiro: Forense, 1976.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos registros públicos comentada**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CHALHUB, Melhim Namem. Uma análise da Lei nº 13.097/2015 frente ao novo CPC e a outros diplomas legais. **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil - Irib**, São Paulo, 24 fev. 2017. Disponível em: <https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/uma-analise-da-lei-no-13-097-2015-frente-ao-novo-cpc-e-a-outros-diplomas-legais#:~:text=Em%202015%2C%20a%20Lei%20n%20,translativos%20ou%20constitutos%20de%20direitos>. Acesso em: 30 abr. 2023.

CHAMBOULEYRON, Rafael. Terras e poder na Amazônia colonial (séculos XVII-XVIII). *In*: Congresso Internacional Pequena Nobreza nos Impérios Ibéricos de Antigo Regime, 2011, Lisboa. **Anais ...** Disponível em: https://www.academia.edu/12405056/Terras_e_poder_na_Amazônia_colonial_séculos_XVII_XVIII_. Acesso em: 7 set. 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. Direitos e Deveres Fundamentais em matéria de propriedade. **Revista CEJ**, Brasília, v. 1, n. 3, p. 92-99, set./dez. 1997. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/123>. Acesso em 11 fev. 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos meios de produção. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, v. 63, p. 71-79, 1986.

CORDERO QUINZACARA, Eduardo. De la propiedad a las propiedades - La evolución de la concepción liberal de la propiedad. **Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso**, Valparaíso, v. 31, n. 2, p. 493-525, 2008. Disponível em: <https://rdpucv.cl/index.php/rderecho/article/view/686>. Acesso em: 12 nov. 2023.

CRUZ, Aline da; GHIDORSI, Josiane Dillor Brugnera. A influência das Sesmarias na estrutura fundiária do Brasil República. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, ano IX, n. XVI, p. 141-160, 1º semestre 2023. DOI <https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00016.04>. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/article/view/466>. Acesso em: 12 nov. 2023.

DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a qualificação no registro de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo: Revista dos Tribunais. v. 29, p. 33-72, 1992.

ELMASRI, Ramez; NAVATHE, Shamkant. **Sistemas de banco de dados**. Revisão técnica Luis Ricardo de Figueiredo. São Paulo: Pearson Addison Wesley, 2005.

EMBRAPA TERRITORIAL. **Áreas dedicadas à preservação da vegetação nativa pelo mundo rural no Brasil em 2021**. Campinas, 2021. Disponível em: <https://www.embrapa.br/car-2021/introducao>. Acesso em: 11 mar. 2022.

ESCOLA NACIONAL DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES (ENNR). **I Simpósio Internacional de Sustentabilidade Socioambiental**. 27 de agosto de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=PwK5APMfrG0>. Acesso em: 25 fev. 2023.

FACHIN, Luiz Édson. **Direito Civil: sentidos, transformações e fim**. Rio de Janeiro: Renovar, 2015.

FARHI NETO, Leon. CONCEPÇÕES FILOSÓFICAS AMBIENTALISTAS: UMA ANÁLISE DAS DIFERENTES PERSPECTIVAS. **Ethic@ - Revista Internacional de Filosofia da Moral**. Florianópolis, v. 5, n. 3, p. 33-56, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ethic/article/view/24863>. Acesso em: 12 nov. 2023.

FARIAS, Valdez Adriani. **Princípio constitucional da função social da propriedade rural: a reforma agrária e o sistema de justiça**. Brasília? [s. n.], p. 168-193, 2019.

FERRAZ, Patricia André de Camargo. A regularização fundiária como instrumento de combate à pobreza e fator de desenvolvimento econômico. **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 324, p. 62-65, 2006.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. **A integração das favelas à cidade formal: o papel da regularização fundiária urbana na compatibilização entre as normas comunitárias e o Estado**. Rio de Janeiro: Editora Processo, 2022.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As Lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da**

Cidade, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1449-1482, 2018. DOI <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.32040>. Acesso em: 14 nov. 2023.

FIGUR, Renate Lilian. Análise comparativa entre o sistema cadastral da Alemanha e as diretrizes para o cadastro territorial multifinalitário brasileiro. Orientador: Lia Caetano Bastos. 2011. 186 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) - Faculdade de Engenharia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/95680>. Acesso em: 12 nov. 2023.

FIORILLO, Celso Antônio P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2023. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555599411/>. Acesso em: 14 out. 2023.

FIORILLO, Celso Antônio P.; FERREIRA, Renata Marques. **Comentários ao Código Florestal**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

FRANCISCO, Papa. **Carta Encíclica Laudato Si' do Santo Padre Francisco sobre o cuidado da casa comum**. Carta Encíclica Laudato sí. 24 mai. 2015. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html. Acesso em: 19 fev. 2023.

FREDERICO, Lilian Nina Silva; CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório Carneiro. Os Bens Territoriais da União e seus Cadastros. **Revista Brasileira de Cartografia**, Rio de Janeiro, v. 68. n. 10, p. 1937-1950, nov./dez. 2016. DOI <https://doi.org/10.14393/rbcv68n10-44293>. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistabrasileiracartografia/article/view/44293>. Acesso em: 12 nov. 2023.

GALANTE, Renata de Matos. **Um modelo de evolução de esquemas conceituais para bancos de dados orientados a objetos com o emprego de versões**. 1998. 93 f. Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/26388>. Acesso em: 13 nov. 2023.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GONÇALVES, Roberto Ricardo Machado. A importância do registro de imóveis na preservação dos recursos naturais. **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 341, p. 9-14, 2011.

GRAÇA, Carolina Torres. **Estratégias empresariais e o direito de propriedade sobre a terra no Brasil**. 220 p. 2019. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) - Faculdade de Economia e Administração de Empresas, Universidade de São Paulo, São Paulos, 2019. DOI <https://doi.org/10.11606/T.12.2019.tde-15082019-103215>. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-15082019-103215/pt-br.php>. Acesso em: 11 nov. 2023.

GUIMARÃES, Carlos Alberto. Sudeste concentra mais de um terço das áreas urbanizadas do país. Arte Jéssica Cândido. **Agência IBGE Notícias**, 23 nov. 2022. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35585-sudeste-concentra-mais-de-um-terco-das-areas-urbanizadas-do-pais>. Acesso em 12 fev. 2023.

HAVRENNE, Michel François Drizul. **Regularização fundiária rural**. Curitiba: Juruá, 2018.

HENSSEN, Jo. **Basic principles of the main cadastral systems in the world**. Copenhagen: International Federation of Surveyors (FIG), Sept. 1996. Disponível em: https://fig.net/organisation/comm/7/library/reports/events/Delft_seminar_95/paper2.html. Acesso em: 7 set. 2022.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de uma República Eclesiástica e Civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm. Acesso em: 12 nov. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Área territorial**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?t=acesso-ao-produto&c=1>. Acesso em: 12 fev. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Atualização e Inclusão Cadastral de Imóvel Rural**. 16 dez. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/atualizacao-e-inclusao-cadastral-de-imovel-rural>. Acesso em: 10 jul. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Estatísticas do Sistema**. 2021. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/consultar/estatisticas/>. Acesso em: 8 out. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Estatísticas do Sistema**. 2022. Disponível em: <https://sigef.incra.gov.br/consultar/estatisticas/>. Acesso em: 15 out. 2022.

JACOMINO, Sérgio. A interconexão entre cadastro e registro de imóveis. **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 330, p. 201-213, 2007.

JARDIM, Mônica. O cadastro técnico multifinalitário e o Registro de Imóveis – uma interconexão necessária. **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 364, p. 124-133, 2022. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/52040>. Acesso em: 12 nov. 2023.

JOÃO PAULO II, Papa. **Carta Encíclica Evangelium Vitae do Sumo Pontífice João Paulo II [...]**. 25 mar. 1995. Disponível em:

https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pt/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_25031995_evangelium-vitae.html. Acesso em: 13 out. 2023.

KERN, Marinho Dembinski; COSTA JÚNIOR, Francisco José de Almeida Prado Ferraz. **Princípios do registro de imóveis brasileiro** - vol. II. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022. *E-book*. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/243633898/v2/>. Acesso em: 1 out. 2023.

KEYNES, John Maynard. **Laissez-faire and comunism**. New York: New Republic, 1926. Disponível em: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=inu.30000080791068&view=1up&seq=9>. Acesso em: 17 jun. 2023.

LAGO, Ivan Jacopetti do. A Lei 13.097 de 2015 e sua contribuição para a Governança Fundiária. *In*: Coletânea Seminário Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico, 2., 2016, Campinas, SP. **Anais [...]**. Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 2016, p. 3-31. Disponível em: <http://governancadeterras.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Anais-2016.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

LAGO, Ivan Jacopetti do. **História da publicidade imobiliária no Brasil**. Orientador: Ignacio Maria Poveda Velasco. 2008. 134 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-11072011-151552/pt-br.php>. Acesso em: 12 nov. 2023

LEAL, Roger Stiefelmann. A propriedade como direito fundamental : breves notas introdutórias. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 49, n. 194, p. 53-64, abr./jun. 2012. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/496577>. Acesso em: 11 nov. 2023.

LEMMI, Luiz Rodrigo. Direito Imobiliário em Wisconsin/EUA. Tradução, descrição e comparação. **Revista de Direito Privado, Notarial e Registral**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 267-342, 2022.

LEMMI, Luiz Rodrigo. Notas sobre a escritura pública nas Ordenações Afonsinas. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 37, n. 76, p. 215-230, jan./jun. 2014.

LEMMI, Luiz Rodrigo. Tradução para o português do Regulamento do Registro de Imóveis da Alemanha (Grundbuchordnung-GBO). **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 43, n. 88, p. 275-369, jan. 2020. Disponível em: <http://104.131.219.144/xmlui/handle/123456789/24188>. Acesso em: 12 nov. 2023.

LEMMI, Luiz Rodrigo. Tradução para o português do Regulamento do Registro de Imóveis da Alemanha (Grundbuchordnung-GBO). **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 43, n. 88, p. 275-369, jan. 2020. Disponível em: <http://104.131.219.144/xmlui/handle/123456789/24188>. Acesso em: 12 nov. 2023.

LEMMI, Luiz Rodrigo. **Evidências de desconexão entre a administração pública e cartórios de registros de imóveis para o cadastro territorial rural brasileiro**. Orientador: Felipe Geremia Nievinsk. 2017. 94 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental) - Centro de Ciências Humanas e da Educação, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em:

<https://sistemabu.udesc.br/pergamumweb/vinculos/000045/000045fe.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2023.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil**. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

LÔBO, Paulo Luiz Netto. Constitucionalização do Direito Civil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 36, n. 141, p. 99-109, jan./mar. 1999. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/453>. Acesso em: 11 nov. 2023.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. Tradução de Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOVATTO, Patrícia Braga; ALTEMBURG, Shirley Nascimento; CASALINHO, Hélivio; LOBO, Eduardo Alexis. Ecologia profunda: o despertar para uma educação ambiental complexa. **Redes (Revista do Desenvolvimento Regional)**, Santa Cruz do Sul, v. 16, n. 3, p. 122 – 137, 2011. DOI <https://doi.org/10.17058/redes.v16i3.1347>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/1347>. Acesso em: 12 nov. 2023.

MACARIO, Francesco. Assolutezza, pienezza, inviolabilità, esclusività: il diritto di proprietà nelle codificazioni europee. In memoria di Michele Costantino. **Giustizia Civile**, n. 1, 2014. Disponível em: <https://giustiziacivile.com/giustizia-civile-riv-trim/assolutezza-pienezza-inviolabilita-esclusivita-il-diritto-di-proprietari>. Acesso em: 9 nov. 2022.

MACHADO, Edna Moreira de Lima. **Discriminação de terras devolutas: tarefa inconclusa, desde o Brasil imperial, em prejuízo para a reforma agrária**. 2003. 172 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/4397>. Acesso em: 12 nov. 2023.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. A importância do Código Civil para a política de regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 31, n. 65, p. 11-29, jul./dez. 2008. Disponível em: <https://bd.tjdft.jus.br/jspui/handle/tjdft/29647>. Acesso em: 12 nov. 2023.

MARQUES, Aparecida Jane; MALCHER, Maria Ataíde. **Procedimentos Metodológicos da Varredura Fundiária**. Belém do Pará: Iterpa, 2009a.

MARQUES, Aparecida Jane; MALCHER, Maria Ataíde. **Regularização Territorial: a regularização fundiária como instrumento de ordenar o espaço e democratizar o acesso à terra**. Belém do Pará: Iterpa, 2009b.

MARQUES, Kassio Nunes. Pensamento Econômico, Direito e Segurança Jurídica. In: MARQUES, Kassio Nunes; RIBEIRO, Paulo Dias de Moura (org). **Segurança jurídica para o desenvolvimento econômico análises de impacto legislativo**. Rio de Janeiro: JC Editora, 2022. p. 17-32.

MARX, Karl; ENGELS, Friederich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998.

MAYER, Peter; PEMBERTON, Alan. **A Short History of Land Registration in England and Wales**. London: HM Land Registry, 2000.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. A função ambiental do Registro de Imóveis. **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 335, p. 19-21, 2008.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. Meio ambiente e o registro de imóveis. **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, nº 321, p. 48-57, 2005.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MÉNDEZ GONZALEZ, Fernando Pedro. A função econômica dos sistemas registrais. **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 308, p. 42-57, 2003. Disponível em: <http://104.131.219.144/xmlui/handle/123456789/2233>. Acesso em: 12 nov. 2023.

MIRANDA, Newton Rodrigues. Breve Histórico da Questão das Terras Devolutas no Brasil e dos Instrumentos Legais de Posse sobre esses Bens. **Revista do Centro Acadêmico Afonso Pena**, Belo Horizonte, v. XVII, n. 2, p. 153-176, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/caap/article/view/47180>. Acesso em: 13 nov. 2023.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**: tomo V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado**: tomo XI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MONACO, Rafael Oliveira; SILVA, Rogério Borba da. A Livre Iniciativa como Fator de Desenvolvimento na Ordem Econômica. **Revista Direito & Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 12, n. 1, p. 64-81, jul. 2021. DOI <https://doi.org/10.26843/direitoedesenvolvimento.v12i1.1212>. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1212>. Acesso em: 12 nov. 2023.

MONTESQUIEU, Baron de. **O Espírito das Leis**. 2. ed. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MOREIRA ALVES, José Carlos. **Direito Romano**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MORELL, Santiago Lafarga. Registro da propriedade e meio ambiente. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 57, p. 183-192, 2004.

MORGADO, Renato (org.). **Governança fundiária frágil, fraude e corrupção: terreno fértil para a grilagem de terras**. São Paulo: Transparência Internacional Brasil, 2021.

MOTA, Maurício Jorge Pereira da. Fundamentos teóricos da função social da propriedade: a propriedade em Tomás de Aquino. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 10, n. 92, p.1-37, out. 2008/jan. 2009. DOI <https://doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2009v10e92-210>. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/210>. Acesso em: 12 nov. 2023.

MOURA, Edmundo Melo de; CARNEIRO, Andrea Flávia Tenório. A influência da legalidade do imóvel na sua valorização: um estudo em Recife. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 64, p. 35-46, jan./jun. 2008. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/916>. Acesso em: 12 nov. 2023.

MOURA, Lucas Munhoz. Regime de sesmarias no Brasil-colônia: uma análise comparativa entre as capitanias do Grão-Pará e Piauí *In*: Coletânea Seminário Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico, 2., 2016. Campinas, SP. **Anais ...** Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 2016, p. 3-331. Disponível em: <http://governancadeterreas.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Anais-2016.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

MOURA, Mauro Castelo Branco de. Marx e a Propriedade. **Revista Ideação**, Feira de Santana, v. 1, n. 39, p. 178-184, 2019. DOI <https://doi.org/10.13102/ideac.v1i39.4571>. Disponível em: <https://periodicos.uefs.br/index.php/revistaideacao/article/view/4571>. Acesso em: 11 nov. 2023.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson (org). **Regularização fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

NUNES, Raphael Marcelino de Almeida. **O modelo democrático de propriedade no Brasil**. Orientador: Frederico Henrique Viegas de Lima. 2017. 201 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UNB_9d6338a3f36cefe81dcd7af00d0ffc1. Acesso em: 11 nov. 2023.

OLIVEIRA, Álvaro Borges de Oliveira; RIBEIRO, Tatiana Zanghelini. A função social da propriedade rural. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**. Brasília, v. 4, n. 2, p. 202-240, 2010. DOI <https://doi.org/10.18840/1980-8860/rvmd.v4n2p202-240>. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/2540>. Acesso em: 12 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**. 1992. Disponível em: https://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_riodecl.shtml. Acesso em: 14 out. 2023.

PACHECO, Maria Aparecida Bianchin. A Reserva Legal e o novo Código Florestal. **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, n. 347, p. 108-121, 2012.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: vol. IV. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PEREIRA, Flora Regina Camargos. **Caso Puraquequara**: exemplo de uso compartilhado e convivência pacífica em terras da união. *In*: Coletânea Seminário Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico, 2., 2016, Campinas, SP. **Anais** [...]. Campinas, SP: Unicamp, Instituto de Economia, 2016, p. 329-343. Disponível em: <http://governancadeterras.com.br/wp-content/uploads/2016/12/Anais-2016.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. **Direito das coisas**: vol. I. Brasília: Senado Federal, 2004.

PIKETTY, Thomas. **Capital in the Twenty-first Century**. Cambridge/Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2017.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Segurança jurídica, crescimento e exportações**. Rio de Janeiro: IPEA, 2005.

PINTO, Francisco Eduardo. **Potentados e Conflitos nas Sesmarias da Comarca do Rio das Mortes**. Orientadora: Márcia Maria Menendes Motta. 2010. 421 f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2010.

PORFÍRIO. **Isagoge**. São Paulo: Matese, 1965.

POWELL-SMITH, Anna. **The holes in the map**: England's unregistered land. 11 Jan. 2019. Disponível em: <https://whoownsengland.org/2019/01/11/the-holes-in-the-map-englands-unregistered-land/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2014.

REALE, Giovanni; ANTISERI, Dario. **História da Filosofia**: vol. I. São Paulo: Paulus, 1990.

REINO UNIDO. **Land Registry Act 1862**. Disponível em: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/25-26/53/enacted>. Acesso em: 25 jun. 2023

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE. **Décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière**. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006060731>. Acesso em: 13 fev. 2023.

RIBEIRO, Luiz. Metade dos imóveis no país são irregulares, segundo ministério. **Correio Braziliense**, Distrito Federal, 28 de julho de 2019. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>. Acesso em: 16 jul. 2023.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça. Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro. **Processo nº: 0023386-90.2015.8.19.0014**. Relatora: Des. Mônica Maria

Costa. 18 novembro 2022. Disponível em:
https://irib.org.br/app/webroot/files/downloads/files/TJRJ_%20Processo%20n_%200023386-90_2015_8_19_0014.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

ROQUE, Cassiano Garcia; OLIVEIRA, Ivan Cleiton de; FIGUEIREDO, Priscila Pereira; BRUM, Everton Valdomiro Pedroso; CAMARGO, Mairo Fábio. Georreferenciamento. **Revista de Ciências Agro-ambientais**, Alta-Floresta, v. 4, n. 1, p. 87-102, 2006.

ROSENVALD, Néelson. A Tridimensionalidade Constitucional da Propriedade. **Revista da Faculdade Panamericana de Administração e Direito**, Curitiba, v. 1, n. 2, p.1-24, 2021. DOI <https://doi.org/10.37497/revistafapad.v1i2.53>. Disponível em: <https://periodicosfapad.emnuvens.com.br/gtp/article/view/53>. Acesso em: 12 nov. 2023.

SANTIAGO, Mariana Ribeiro; MEDEIROS, Elisângela Aparecida de. Função social e solidária da empresa: impactos na liberdade econômica versus benefícios no desenvolvimento Nacional. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 02, n. 47, p. 99-122, 2017. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2028/0>. Acesso em: 12 nov. 2023.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547218607/>. Acesso em: 14 out. 2023.

SEEBERGER, Max. **Wie Bayern vermessen wurde**. Augsburg: Haus der Bayerischen Geschichte, 2001. (Hefte zur Bayerischen Geschichte und Kultur, Band 26). Disponível em: http://www.bayerische-museumsakademie.de/cms/upload/veranstaltungen/informaterial/26_Vermessung.pdf. Acesso em: 12 set. 2020.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Carta Informativa** - análise dinamizada do cadastro ambiental brasileiro. Brasília, 2021. 20 p.

SILVA, Antônio Fernando Schenkel do Amaral e. **Registro de Imóveis e Meio Ambiente: princípios e interações em prol da sustentabilidade**. 302 f. Tese (Doutorado em Ciência Jurídica) - Faculdade de Direito, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2020.

SILVA, Ênio Moraes da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 42, n. 167, p. 213-230, jul./set. 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/794>. Acesso em: 12 nov. 2023.

SILVA, Karla Karoline Rodrigues; MAIA, Cláudio Lopes. Latifúndio: uma análise a partir do arcabouço normativo do regime de Sesmarias no Brasil. **Revista de Direito Agrário e Agroambiental**. Goiânia, v. 5, n. 1, p. 1-17, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdaa/article/view/5441>. Acesso em: 12 nov. 2023.

SOLARI, Raphael Alberto Fuhr. **Aplicação de métodos de classificação supervisionada em imagens do Sentinel-2 como suporte ao cadastro ambiental rural**. Orientador: Rômulo José da Costa Ribeiro. 2017. 150 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Ambientais) - Faculdade UnB Planaltina, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SÓNOTÍCIAS. **Monitoramento por satélite aponta alvos da operação Abafa Amazônia com foco no Nortão**. 6 out. 2021. Disponível em: <https://www.sonoticias.com.br/geral/monitoramento-por-satelite-aponta-alvos-da-operacao-abafa-amazonia-com-foco-no-nortao/>. Acesso em: 25 fev. 2023.

SOTO, Hernando de. **El misterio del capital**. Lima: Planeta Perú, 2019.

SOUZA, José Fernando Vidal de. **Água: fator de desenvolvimento e limitador de empreendimento**. São Paulo: Editora Modelo, 2011.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Espaços setoriais protegidos: características da área de preservação permanente e da reserva legal. **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, nº 319, p. 59-63, 2004.

TEPEDINO, Gustavo. Contornos Constitucionais da Propriedade Privada. *In*: TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 303-329

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Ânderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, Campos dos Goitacases, v. 6, n. 6, p. 101-119, jun. 2005. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/24705>. Acesso em: 12 nov. 2023.

TOLEDO, Bruno Henrique Costa; BERTOTTI, Luiz Gilberto. Breve histórico da certificação de imóveis rurais no Brasil e apresentação do Sistema de Gestão Fundiária - SIGEF. **Ambiência - Revista do Setor de Ciências Agrárias e Ambientais**, Guarapuava (PR), v.10, n.3, p. 839-847, set./dez. 2014. Disponível em: <https://revistas.unicentro.br/index.php/ambiencia/article/view/2815>. Acesso em: 12 nov. 2023.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. Impacto das novas ideias na dogmática do direito de propriedade - a multiplicidade dominial. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p. 275-328, 2011. DOI <https://doi.org/10.12957/rdc.2011.9933>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9933>. Acesso em: 11 nov. 2023.

VARELA, Laura Beck. Das propriedades à propriedade - construção de um direito. *In*: MARTINS-COSTA, Judith. **A reconstrução do direito privado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p.730-762.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Estado de Direito. *In*: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP** : tomo: teoria geral e filosofia do direito. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em:

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/78/edicao-1/estado-de-direito>. Acesso em: 1 jan. 2022

VILLEY, Michel. **Filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

VILLEY, Michel. Notas sobre el concepto de propiedad. **Revista de Derecho Público**, Santiago, v. 35/36, p. 67-81, 2016. DOI <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i35/36.43718>. Disponível em: <https://revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/43718>. Acesso em: 11 nov. 2023.

WILSCH, Harald. **Die Grundbuchordnung für Anfänger**. Munique: Verlag C. H. Beck, 2011.