



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO AGRÁRIO

RENATTO PEREIRA MOTA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL: AQUISIÇÃO DERIVADA OU
ORIGINÁRIA E A INCIDÊNCIA DO ITBI PARA FINS REGISTRAIS NO ESTADO
DO TOCANTINS**

GOIÂNIA - GO

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

RENATTO PEREIRA MOTA

3. Título do trabalho

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL: AQUISIÇÃO DERIVADA OU ORIGINÁRIA E A INCIDÊNCIA DO ITBI PARA FINS REGISTRAIS NO ESTADO DO TOCANTINS

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **José Do Carmo Alves Siqueira, Professor do Magistério Superior**, em 05/06/2023, às 20:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Renatto Pereira Mota, Discente**, em 06/06/2023, às 08:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3801537** e o código CRC **FF30CA6E**.

RENATTO PEREIRA MOTA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL: AQUISIÇÃO DERIVADA OU
ORIGINÁRIA E A INCIDÊNCIA DO ITBI PARA FINS REGISTRAIS NO ESTADO
DO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Agrário, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás – PPGDA-UFG como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Agrário.

Área de concentração: Direito Agrário.

Linha de Pesquisa: Fundamentos Jurídicos da Propriedade e da Posse, Conflitos Emergentes e Sistemas de Justiça.

Orientador: Prof. Dr. José do Carmo Alves
Siqueira

GOIÂNIA - GO

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

MOTA, RENATTO PEREIRA
A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL: AQUISIÇÃO DERIVADA
OU ORIGINÁRIA E A INCIDÊNCIA DO ITBI PARA FINS REGISTRAIS
NO ESTADO DO TOCANTINS [manuscrito] / RENATTO PEREIRA
MOTA. - 2023.
132 f.

Orientador: Prof. Dr. José do Carmo Alves Siqueira.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito
Agrário, Goiânia, 2023.

Inclui siglas, lista de figuras.

1. Regularização fundiária rural. 2. ITBI. 3. Terras devolutas. 4.
Registro público.. I. Siqueira, José do Carmo Alves , orient. II. Título.

CDU 349.42



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 05 da Sessão de Defesa de Dissertação de **RENATTO PEREIRA MOTA** que confere o título de Mestre em **Direito Agrário** na área de concentração em **Direito Agrário**.

Aos treze dias do mês de março de dois mil e vinte e três (13/03/2023), a partir das 08:30, presencialmente, na sala 06, do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás - PPGDA/UFMG, realizou-se a sessão pública de Defesa da Dissertação intitulada “**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL: AQUISIÇÃO DERIVADA OU ORIGINÁRIA E A INCIDÊNCIA DO ITBI PARA FINS REGISTRALIS NO ESTADO DO TOCANTINS**”. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, **Prof. Dr. José do Carmo Alves Siqueira (PPGDA/UFMG)**, com as participações dos demais integrantes da Banca Examinadora: **Prof. Dr. Adegmar José Ferreira (PPGDA/UFMG)**, membro titular interno; **Prof. Dr. Leandro de Lima Santos (UFSCAR)**, membro titular externo. Durante a argüição, os membros da banca não fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão reservada, a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido o candidato **aprovado** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo **Prof. Dr. José do Carmo Alves Siqueira**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos 13 de março de 2023.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **José Do Carmo Alves Siqueira, Professor do Magistério Superior**, em 13/03/2023, às 10:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Adegmar Jose Ferreira, Professor do Magistério Superior**, em 15/03/2023, às 10:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Leandro de Lima Santos, Usuário Externo**, em 15/03/2023, às 12:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **3584076** e o código CRC **47086F1A**.

Referência: Processo nº 23070.013023/2023-51

SEI nº 3584076

RESUMO

A presente pesquisa propõe um estudo sobre o modo de aquisição proprietária a ser considerado quando da regularização fundiária rural das terras devolutas do Estado do Tocantins e a incidência do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis para fins do registro do Título Administrativo e/ou definitivo no Registro de Imóveis. Em aprofundamento, objetiva alcançar uma definição plausível quanto ao tipo caracterizador da aquisição, se é originária ou derivada, e a incidência do ITBI em face dessa definição para fins da consolidação da propriedade por meio do registro do título administrativo expedido pelo poder público em terras devolutas do Estado, consolidando um raciocínio jurídico, teórico e jurisprudencial no ordenamento jurídico sobre a incidência ou não do ITBI no ato do registro do título e o impacto socioeconômico para a agricultura familiar, de subsistência, posseiros, camponeses, no acesso à propriedade rural por meio do registro público do título definitivo. A ausência dessa definição tem ocasionado uma desorganização da malha fundiária no Estado do Tocantins no que diz respeito à exclusão social, sobreposição de registros, conflitos agrários, dentre outros fatores socioeconômicos. A pesquisa será sedimentada na vertente jurídico-dogmática, por basear-se no conceito, na interpretação e aplicação de uma norma jurídica quanto à incidência ou não do ITBI a partir da definição do modo de aquisição dada a regularização fundiária rural. Por conseguinte, a pesquisa segue o tipo metodológico (ou de investigação jurídica) chamado jurídico-exploratório, por meio da análise do instituto da regularização fundiária como forma de aquisição (originária ou derivada) e o recolhimento do ITBI para fins de registro do título administrativo, com sua decomposição em diversos aspectos. Definir o modo de aquisição é de suma importância para o ordenamento jurídico, em especial para o cenário da regularização fundiária rural, governança de terras, direito agrário e registro imobiliário, bem como para o acesso à propriedade rural, ao bem-estar social e resgate da dignidade pessoa humana.

Palavras chave: Regularização fundiária rural; ITBI; Terras devolutas; Registro público.

ABSTRACT

The present research proposes a study on the mode of acquisition to be considered when the rural land regularization of vacant lands in the State of Tocantins and the incidence of the Property Transfer Tax for the purposes of registration of the Administrative Title and/or definitive in the Registry of Properties. In depth, it aims to reach a plausible definition as to the type that characterizes the acquisition, whether it is original or derived, and the incidence of ITBI in the face of this definition for the purpose of consolidating the property through the registration of the administrative title issued by the government in vacant lands of the State, consolidating a legal, doctrinal and jurisprudential reasoning in the legal system on the incidence or not of ITBI in the act of registration of the title and the socioeconomic impact for family agriculture, subsistence, squatters, peasants, in the access to rural property through the public record of the definitive title. The absence of this definition has caused a disorganization of the land network in the State of Tocantins, with regard to social exclusion, overlapping records, agrarian conflicts, among other socioeconomic factors. The research will be based on the legal-dogmatic aspect, as it is based on the concept, interpretation and application of a legal norm regarding the incidence or not of ITBI from the definition of the acquisition mode given the rural land regularization, whether it is original or derived. Therefore, the research follows the methodological type (or legal investigation) called legal-exploratory, through the analysis of the institute of land regularization as a form of original or derivative acquisition and the collection of ITBI for the purpose of registering the administrative title, with its decomposition in several aspects. Defining the mode of acquisition is of paramount importance for the legal system, especially for the rural land regularization scenario, especially for land governance, agrarian law and real estate registration, as well as access to rural property, the social welfare and recovery of human dignity.

Keywords: Rural land regularization; ITBI; Vacant lands; Public record.

DEDICATÓRIA

A meus pais, Maria da Glória Pereira Mota e Raimundo Rodrigues Mota.

A minha mãe, Celina Costa Pereira.

A minha tia, Dilene de Freitas Souza.

A minha irmã, Chislenny Pereira Mota.

Ao meu sobrinho, Leonardo Pereira Mota.

A mãe Luanda e ao Luidy.

Aos anjos de luz da CCAL

A todos docentes do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da UFG.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus, por me fortalecer durante toda a minha caminhada acadêmica e por me fazer um instrumento do seu trabalho.

Agradeço ao meu orientador Dr. José do Carmo Alves Siqueira, pela paciência, dedicação e ensinamentos compartilhados.

Agradeço ao Dr. Adegmar José Ferreira.

Agradeço a todos aqueles e aquelas que, de forma singela, contribuíram para meu aprimoramento profissional.

Agradeço a toda equipe administrativa e de docentes do Programa de Mestrado de Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás, pela dedicação, atenção, respeito e comprometimento profissional.

Agradeço aos meus afilhados e afilhadas, por compreender a minha ausência enquanto padrinho.

Agradeço a toda equipe do Instituto de Terras do Estado do Tocantins, pela compreensão e colaboração, durante essa caminhada acadêmica.

LISTA DE SIGLAS

ITERTINS	Instituto de Terras do Estado do Tocantins
IDAGO	Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado de Goiás
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
VTN	Valor da Terra Nua
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto Territorial Rural
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
VMT	Valor de Mercado da Terra

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Principais marcos legais sobre direito de propriedade no Brasil	13
Figura 2 – Notícia	54
Figura 3 – Organograma dos investimentos.....	55
Figura 4 – Módulo de Cadastro Ambiental	66
Figura 5 – CAR PCT.....	67
Figura 6 – Comparativo do Valor da Terra Nua.....	104
Figura 7 – Município de Jáu do Tocantins	105
Figura 8 – Município de São Salvador do Tocantins.....	105
Figura 9 – Relatório de bens Imóveis rurais – Secretaria da Administração do Tocantins ...	110

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL SOB O ENFOQUE DO DIREITO AGRÁRIO.....	17
2.1 Historicidade Agrária da Regularização Fundiária Rural.....	17
2.2 O Estatuto das Terras Devolutas – Lei n. 601/1850	21
3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL VERSUS REFORMA AGRÁRIA – LEI DE TERRAS VERSUS ESTATUTO DA TERRA	28
3.1 Regularização Fundiária Rural e Sistema Registral Brasileiro.....	30
4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL À LUZ DA FINANCEIRIZAÇÃO DA TERRA	39
4.1 Regularização Fundiária Rural como vetor para Desenvolvimento Econômico do Brasil e a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU	39
4.2 Aquisição das Terras Devolutas versus o Fundo de Investimento dos aposentados estrangeiros	51
4.3 Cadastro Ambiental Rural à luz da Regularização Fundiária Rural no Combate à Grilagem.....	58
4.4 Regularização Fundiária Rural das Terras de Devolutas e Cadastro Ambiental Rural.....	58
4.5 Cadastro Ambiental Rural no Combate à Grilagem	60
4.6 Cadastro Ambiental Rural dos Povos e Comunidades Tradicionais (CAR PCT)	64
5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL DAS TERRAS DEVOLUTAS À LUZ DA AQUISIÇÃO DERIVADA OU ORIGINÁRIA	69
5.1 Regularização Fundiária Rural na perspectiva da Aquisição Derivada	69
5.2 Regularização Fundiária Rural sob o enfoque da Aquisição Originária	79
5.3 Regularização Fundiária Rural dos Registros Paroquiais: Aquisição Originária ou Derivada?	84
5.4 Registro do Título Administrativo a rigor da Lei Federal n. 6.015/73 e da Lei n. 14.382/2022.....	86
5.5 Registro do Título Administrativo das Comunidades Tradicionais e a cobrança do ITBI	90
6 DA INEXIGIBILIDADE OU EXIGIBILIDADE DO RECOLHIMENTO DO ITBI À LUZ DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL SOBRE TERRAS DEVOLUTAS	

.....	96
6.1 Constitucionalidade do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI	96
6.2 Da não incidência ou incidência do ITBI sob o enfoque da Regularização Fundiária Rural das Terras Devolutas	98
6.3 VTN como de base de cálculo do ITBI	101
7 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL DO ESTADO DO TOCANTINS	107
7.1 Lei Estadual n. 87/89 Instituto de Terras do Estado do Tocantins	107
7.2 Malha Fundiária Rural do Estado do Tocantins e Registro de Título Administrativo/ Itertins/Idago.....	109
7.3 Decisão da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins sobre Incidência do ITBI e aquisição originária das titulações das terras devolutas no Tocantins.....	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS	118
REFERÊNCIAS.....	124

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por escopo analisar como objetivo geral, qual seria a forma de aquisição que se dá ao processo de titulação das terras públicas ou daquelas áreas com origem de registros precários ou paroquiais e, a partir de então, como objetivo específico, identificar qual seria o impacto tributário concernente ao registro do título definitivo no tocante ao recolhimento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI.

Nesse ponto, caso se considere a titulação como forma de aquisição originária, não haverá a necessidade do recolhimento do ITBI e, assim, viabilizar-se-á a consolidação da propriedade privada rural por meio do registro do título definitivo. De outro modo, qual seria a base de cálculo para cobrança do ITBI? Será o valor venal para fins de ITR, definido pelo Município, ou será o valor da terra nua estabelecida pelo ente estadual, quando da expedição do título administrativo?

São indagações que perpetuam no ordenamento jurídico e que, de uma forma ou outra, têm causado dissabores, inclusive no campo do registro público. O título administrativo, quando não levado ao registro, gera inúmeras situações jurídicas, como, por exemplo, falta de controle do ente estadual sobre as terras devolutas, sobreposições de áreas tituladas e não tituladas em face dos registros paroquiais, não consolidação da propriedade da terra e ausência de acesso às linhas créditos rural. Tudo isso inviabiliza o desenvolvimento da agricultura familiar, a pequena propriedade rural, o desenvolvimento socioeconômico, dentre outros fatores sociais, econômicos e culturais.

A resolução dessa problemática propiciaria maior quantidade de registros no Cartório de Registro de Imóveis, consolidando a propriedade propriamente dita, bem como possibilitaria ao Estado maior controle sobre as terras públicas, acesso a créditos rurais, desenvolvimento socioeconômico e bem-estar da sociedade, dentre outros benefícios.

Para tanto, a pesquisa teve como parâmetro basilar os fundamentos Jurídicos da Propriedade e da Posse, Conflitos Emergentes e Sistemas de Justiça, com área de concentração no Direito Agrário.

Por esse prisma, o presente trabalho terá como elemento de estudo as titulações ocorridas no Estado do Tocantins, a partir da análise do processo de titulação e o registro do título definitivo, análise das legislações estaduais, federais, bem como o estudo do sistema sesmarial, da Lei de Terras, do Estatuto da Terra, da legislação tributária, registral, de decretos, dentre outros normativos jurídicos.

Para concretização da propriedade privada rural, cumpre observar que, após a expedição do título definitivo, é obrigatória a apresentação do comprovante de quitação do ITBI, cujo valor ultrapassa o valor de terra nua – VTN. Cita-se como exemplo o fato ocorrido no município de Paranã/TO, em que, no ato da expedição do respectivo título de domínio de imóvel de 1.000 (mil) hectares, foi recolhido aos cofres públicos o valor total de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais) de VTN e, quando levado a registro, o ente Municipal exigiu o recolhimento do ITBI no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais). Nesse caso, inviabiliza-se consideravelmente o registro do respectivo título administrativo na Serventia de Registro de Imóveis, restando prejudicada a finalidade da regularização fundiária, qual seja a consolidação da propriedade rural por meio do registro público.

Registra-se que o município tem autonomia para estabelecer o valor do ITBI, consubstanciado no Valor Venal da Terra, este definido como parâmetro para o valor de mercado e, como tal, essa porcentagem está estabelecida pelas normas tributárias de cada ente municipal, com alíquotas e isenções definidas em lei.

Acrescenta-se a isso o fato de o Município tributar o ITBI com base no valor de mercado do imóvel rural, violando os preceitos legais que regem VTN, pois, segundo a Lei n. 9.393/1996, o município não pode ter como base de cálculo o valor de mercado, e sim o valor de VTN, o qual é estabelecido pelo ente Estadual em matéria de regularização fundiária rural. Nesse viés, no título definitivo, quando emitido, deve ter discriminado o valor da terra nua.

Nessa senda, com a finalidade de minimizar o impacto socioeconômico e organizar a malha fundiária rural, evitando conflitos agrários, sobreposições de registros e incentivando o registro dos títulos administrativos, será de grande relevância estabelecer em qual modalidade de aquisição se infere a regularização fundiária rural, se é aquisição originária ou derivada, e quais as classes sociais serão beneficiadas.

Tal definição impactará significativamente no ato do registro do título administrativo porque, sendo de natureza originária, não haverá necessidade de comprovação do recolhimento do ITBI em decorrência da não concretização do fato gerador, qual seja a transferência de direitos reais entre vivos e, por conseguinte, promoverá um aumento considerável de registros dos respectivos títulos. Isso fomenta o desenvolvimento socioeconômico, o bem-estar social, garante o direito de propriedade e a dignidade da pessoa humana, bem como proporciona a organização da malha fundiária, promovendo o tráfego jurídico dos bens imóveis rurais de forma segura e confiável, assegurando o acesso à propriedade plena e reduzindo os conflitos agrários.

De todo modo, será que a Regularização Fundiária Rural como meio de acesso à

propriedade rural poderia ser considerada como modo de aquisição originária quando da expedição do título administrativo pelo poder Público em áreas devolutas? Caso contrário, qual seria a base de cálculo a ser considerada pelo ente tributante: o valor VTN atribuída para fins de expedição do Título Administrativo pelo ente Estadual ou aquele definido para fins de ITR? Caberia isenção ao pequeno agricultor, ao ocupante de terras públicas abaixo de 100 hectares? Nesse ponto, importante destacar que a Lei Estadual 87/89 não prevê isenção quanto ao recolhimento do VTN – ressalta-se que o VTN não é cobrado quando da titulação para povos e comunidades tradicionais.

Sobre a regularização fundiária rural aplicada no estado do Tocantins, foi criado por meio da Lei Estadual 87/89 o INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DO TOCANTINS – ITERTINS, autarquia fundiária estadual, com o objetivo de promover a regularização fundiária das terras devolutas e daquelas oriundas de registros precários e adotar outras providências quanto aos dados cartográficos e registrais oriundos do IDAGO.

Como paradigma, em 2019, foram regularizados 21.480,0595 hectares (vinte e um mil e quatrocentos e oitenta) de imóveis rurais e, conforme último levantamento realizado pelo ITERTINS, até agosto de 2020, foram 35.306,7799 hectares (trinta e cinco mil e trezentos e seis hectares e setenta e sete centiares), totalizando 56.786,8394 (cinquenta e seis mil, setecentos e oitenta e seis, oitenta e três centiares) de extensão de área rural.

Todavia, o elevado custo com taxas e emolumentos cartorários, em especial o recolhimento de ITBI, um dos maiores entraves dentro cenário registral, tem contribuído de forma significativa para que inúmeros títulos administrativos fiquem pendentes de registro. Isso configura atraso demasiado para desenvolvimento socioeconômico do Estado, haja vista que, com ausência do registro, não há consolidação da propriedade rural e, por conseguinte, inviabiliza-se o acesso a linhas de crédito e demais benefícios sociais, ambientais, culturais e econômicos.

Ademais, com ausência do registro título administrativo, a estrutura fundiária agrária brasileira restará prejudicada em decorrência da desordem registral, ocasionada pela ausência do registro desses títulos administrativos. Assim, não se sabe precisar o que de fato pertence ao poder público ou particular, ocasionando uma insegurança jurídica no ordenamento jurídico, em que pesem os princípios que regem o registro público, como, por exemplo, sobreposições de registros, ausência de controle patrimonial em detrimento ao particular, dentre outras situações preexistentes.

Diante do cenário socioeconômico e da ausência de norma definidora concernente ao modo de aquisição a ser aplicado à regularização fundiária rural em face da efetivação da

propriedade rural, sob o manto dos princípios registrais e constitucionais observados, e o elevado custo quando do recolhimento do ITBI, um dos principais entraves para concretização do registro do título administrativo, é que surge a necessidade de estudar as possíveis respostas para a seguinte hipótese, conforme exposto a seguir:

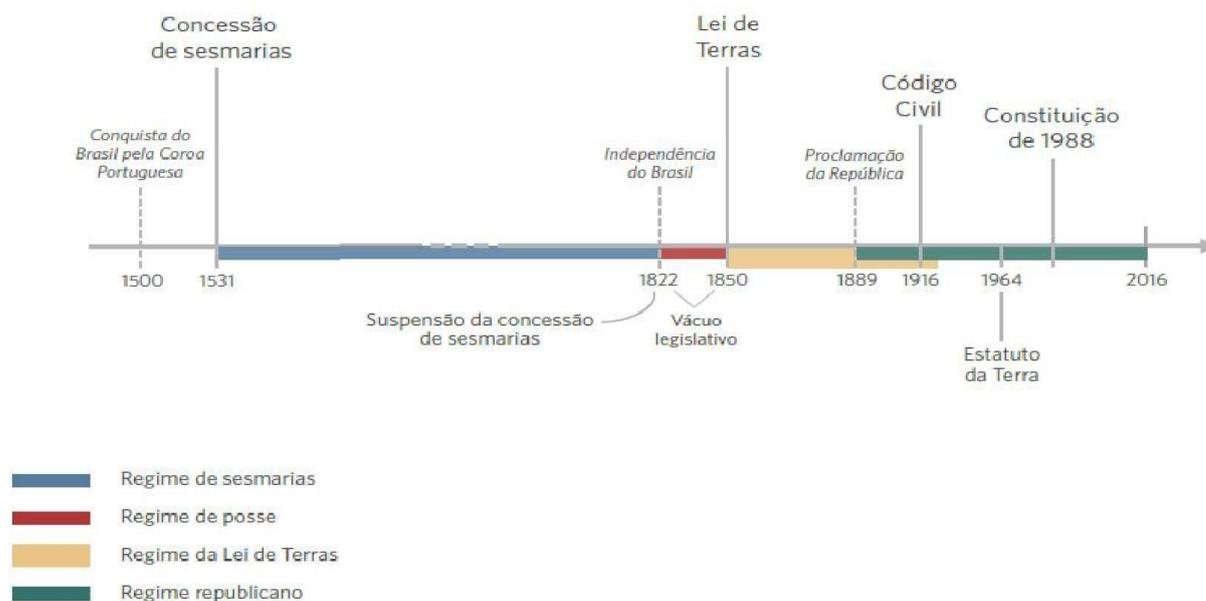
- A Regularização Fundiária Rural é um modo de aquisição originária proporcionando o direito à propriedade rural em prol do desenvolvimento socioeconômico e do bem-estar social da sociedade, haja vista que a Lei de Terras não definiu como aquisição derivada.

No âmbito do Direito Agrário, o enfoque da história das sociedades agrárias e da Teoria Geral do Direito Agrário demonstram quão importante é o estudo da origem da propriedade privada rural, da reforma agrária como meio de acesso a terras públicas, da propriedade da terra não como fim econômico, mas como garantia do bem-estar social, da moradia, do alimento, dentre outros fatores sociais, econômicos, ambientais e culturais.

Nesse aspecto, o agrarista Torminn (1985) ensina que o Direito Agrário consolida em seu bojo o ideal da justiça distributiva, donde o conceito de terra foi dado por Deus e o homem trabalha a terra para retirada dos seus frutos. Ainda, destaca os fundamentos do direito à propriedade, qual seja a terra não pode ser usada para fins mercadológicos, e sim para acabar com a fome. O autor ensina também que a propriedade da terra não se justifica por si, o que justifica a titularidade é o seu uso correto enquanto terra agricultável. Ademais, acrescenta que as legitimações de posse, as regularizações de posse e as transações em torno do domínio com defeito na sua formação já tem forma administrativa apropriada a tornar definitiva a fixação do homem a terra.

Destaque para os marcos regulatórios que vigoravam ou ainda vigoram na consolidação da propriedade rural das terras públicas ou de origem paroquial, dos quais destacamos: sesmarias, Lei n. 601/1850 e o Estatuto da Terras.

Figura 1 – Principais marcos legais sobre o direito de propriedade no Brasil



Fonte: https://climatepolicyinitiative.org/wpcontent/uploads/2016/11/Panorama_dos_direitos_de_propriedade_no_Brasil_rural_CPI.pdf

Compreender a evolução da legislação fundiária permitirá conhecer qual o marco legal no qual se deu a venda da terra pública por meio do processo de regularização fundiária rural – título de domínio – e os entraves para consolidação desses registros em cartório. Será que à época já se exigia o recolhimento do ITBI para fins de registro?

Na visão de Chiavari (2016), para a transferência da propriedade, é necessário o pagamento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) antes de registrar o imóvel adquirido, sendo esse fator um dos maiores entraves para prática do registro, o que pode contribuir para fragilidade da malha fundiária agrária brasileira.

Em complemento ao raciocínio, destaque para os diversos instrumentos de regularização em terras públicas e/ou paroquiais, em especial, aos imóveis rurais, cuja modalidade mais importante é a aquisição do imóvel por meio da alienação (venda, permuta ou doação). Nesse compasso, tem-se a legitimação de posse das terras públicas e a regularização fundiária das terras devolutas.

Ademais disso, Chiavari (2016) também abordou a questão do registro geral no Brasil, asseverando que o respectivo registro começou a ser instituído a partir da Lei n. 1237/1864 – que regulamentou o sistema de hipotecas – e posteriormente o Código Civil de 1916, que estabeleceu o registro público, passando a ser essencial para constituição da propriedade.

Diante desse cenário fundiário agrário brasileiro, observa-se que, na vigência das legislações fundiárias rurais, não houve destaque para questão do ITBI, o que pode ser

percebido na Lei de Terras – n. 601/1850 e no Estatuto da Terra – Lei n. 4.504/1964, causando enorme confusão no contexto tributário e registral.

Também, é de suma importância contextualizar a origem histórica do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis entre Vivos – ITBI. Gustavo Teixeira Moris (2018, p.37), em sua dissertação de mestrado, asseverou que “foi por meio do Alvará de 3 de junho de 1809 que D. João VI cria o Serviço de Impostos de Sua Alteza – SISA, instituindo-o para compra e venda de bens de raiz, e a meia SISA (5%) sobre o comércio de escravos. Com destaque para a Ementa Constitucional n. 18/1965 e Código Tributário Nacional de 1966”.

Além disso, em apertada síntese, abordou a temática quanto ao modo de aquisição originária ou derivada, asseverando que, do ponto vista doutrinário, o direito de propriedade pode ser adquirido de forma originária ou derivada. No primeiro, a aquisição é direta e independe de outra pessoa, não há transmissão por quem quer que seja. O segundo tem como pressuposto o ato jurídico (negócio jurídico) ou fato jurídico que desencadeou a aquisição.

Percebe-se que os marcos regulatórios que instituíram o ITBI foram sistematizados ainda no período imperial se estendendo por todo período temporal da luta pela terra, na concretização da propriedade privada. Mas não há abordagem nas legislações fundiárias rurais quanto à exigência do recolhimento do ITBI, para fins do registro do título de domínio. Na concepção jurídica do modo de aquisição, Marés (2003) asseverou que o Brasil necessitava de uma lei de terras que disciplinasse especialmente a aquisição originária das terras públicas. Então, criou-se a Lei de Terras, o qual proibia aquisição por outro meio que não fosse à compra.

Veja-se que, pelo normativo infraconstitucional, a aquisição das terras públicas era submetida à concessão por meio da compra, mas essa forma de aquisição das terras públicas não tinha condão de configurar aquisição derivada, uma vez que essa nova sistematização política do acesso às terras públicas tinha por objetivo servir de barreiras para que os trabalhadores livres não pudessem adquiri-las.

Ora, se a finalidade era evitar o acesso às terras públicas pelos trabalhadores livres, com criação da barreira de preço para venda, por que o legislador não instituiu o ITBI ao elaborar o Estatuto da Terra? Será que tinha como objetivo favorecer a elite dominante e interesses oligárquicos?

Buscar compreender esse sistema normativo é de primordial importância para o ordenamento jurídico, uma vez que a legislação tributária já estava em vigor quando do surgimento da Lei de Terras – n. 601/1850 e o Estatuto da Terra, até porque a aquisição das terras públicas por justo título é considerada na acepção jurídica como aquisição originária,

conforme se observa na historicidade sociedade agrária.

Também destaque se dá na conceituação jurídica que Marés (2003, p. 45) faz ao tratar da propriedade pública como uso, utilidade, dos quais transcrevemos:

As terras privadas, portanto, se legitimam por um contrato e estão detalhadamente tratadas nas legislações. As públicas sempre tiveram tratamento muito diferente. São as sobras das privadas, são as que ainda não alcançaram o status de privadas, mas poderão alcançar um dia, quando passarem por uma forma originária de aquisição, como as devolutas.

Logo, a abordagem temática é de fundamental importância para o ordenamento jurídico e o cenário agrário brasileiro, em todas as suas vertentes, pois impactará significativamente na consolidação da propriedade da terra – se originária, não haverá necessidade do recolhimento do ITBI para fins de registro.

Caso contrário, sendo aquisição derivada, haverá incidência do ITBI, a priori um novo obstáculo na concretização da propriedade privada. E ainda: qual seria a classe social mais atingida diante dessa situação jurídica, quando do recebimento do seu título de domínio e a exigência do recolhimento do ITBI para fins do registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis?

A pesquisa que se propõe desenvolver pertence à vertente jurídico-dogmática, por basear-se no conceito, na interpretação e aplicação de uma norma jurídica quanto à incidência ou não do ITBI a partir da definição do modo de aquisição dado a regularização fundiária rural, se é originária ou derivada. Por conseguinte, a pesquisa segue o tipo metodológico (ou de investigação jurídica) chamado jurídico-exploratório, por meio da análise do instituto da regularização fundiária como forma de aquisição originária ou derivada e o recolhimento do ITBI para fins de registro do título administrativo, com sua decomposição em diversos aspectos.

De acordo com as técnicas de análise de conteúdo, trata-se de uma pesquisa teórica, de modo que o procedimento adotado para se demonstrar que é possível a não incidência do ITBI para fins de registro do título administrativo oriundo da regularização fundiária rural pelo Poder Público é a análise de conteúdo de textos doutrinários, pareceres, normas e resoluções.

Far-se-á também um levantamento de dados jurisprudenciais, analisando as posições do Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal e das legislações estaduais no âmbito do estado do Tocantins.

2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL SOB O ENFOQUE DO DIREITO AGRÁRIO

2.1 Historicidade Agrária da Regularização Fundiária Rural

No presente tópico será abordada a historicidade agrária da Regularização Fundiária Rural sob a perspectiva do Direito Agrário. Para tanto, é necessário mergulhar na sistematização legislativa, doutrinária e acadêmica a respeito dessa historicidade.

Pois bem. Na acepção legislativa, a matéria agrária é disciplinada pela União, conforme preceitua o art. 22¹, inciso I, da Constituição Federal de 1988, sendo essa competência oriunda da emenda n. 10, da Constituição de 1946, de 10 de novembro de 1964.

Na visão doutrinária e acadêmica, tomamos por base os ensinamentos do Prof. Paulo Torminn Borges (1985, p.19), quando destacou a importância do Direito Agrário no Desenvolvimento Socioeconômico, na aula inaugural do Curso de Mestrado de Direito Agrário da UFG, em 21 de novembro de 1985, assim transcrito: “direito Agrário traz em seu bojo o ideal de uma justiça distributiva, lastreada no conceito de que a terra foi dada por Deus aos homens para que trabalhem, e, trabalhando-a, dela tiram frutos”.

Por essa assertiva, sedimentou o entendimento de que todo aquele que trabalha a terra e dela retira seus frutos, tendo o domínio ou a sua posse, merece a proteção jurídica da titulação dominial, excluindo aqueles que dela se apodera, mas a torna inútil e estática. E, como tal, a Regularização Fundiária Rural é o elemento preponderante na formação da propriedade, ou seja, é por meio dela que o Estado proporcionará os mecanismos necessários e legais para arrecadação das terras sob o domínio público e posterior titulação às pessoas aptas a conferir o seu uso racional. Por essa vertente, destaque para conceituação de Havrenne (2018, p. 17): “A regularização fundiária é uma política de Estado, que consiste no conjunto de medidas que visam à titulação dos ocupantes de áreas irregulares, de modo a garantir o mínimo vital de dignidade às pessoas”.

¹ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

Além disso, o referido autor ensina que a regularização fundiária não se resume somente à titulação, mas sim ao cumprimento da função social do imóvel rural consubstanciado na dignidade da pessoa humana, esse último como princípio fundamental da Constituição Federal de 1988.

Historicamente, a formação da estrutura fundiária brasileira tem como pano de fundo o período sesmario, importado de Portugal, que consistia em distribuir terras como forma de promover o abastecimento de alimentos sob o enfoque do seu cultivo. Todavia, esse regime foi finalizado com a Resolução de 17/7/1822, ficando conhecido nesse período o “Regime de Posses” 1822 – 1850, em que o Estado deixa de atuar sobre o ordenamento fundiário, consolidando o apossamento de terras sem qualquer regulação normativa.

Ainda nesse contexto histórico, não tem como deixar de citar a Lei de Terras de 1850 que, após o período de apossamento das terras brasileiras, esse instituto jurídico ratificou as posses, com reconhecimento incondicional da propriedade do possessor, todavia, para tal ratificação, era exigido o cultivo da terra ocupada.

Diante dessa historicidade, a Lei de Terras de 1850 foi um dos instrumentos jurídicos a tratar da regularização fundiária rural sobre as terras públicas e/ou devolutas. Registra-se que a partir desse instituto a terra passa a ser vista como fonte do poder econômico.

Sob esse enfoque, denota-se que a regularização fundiária rural encontra-se consubstanciada em mecanismos legais, dos quais poderá fomentar o desenvolvimento socioeconômico por meio de instrumentos administrativos que têm o objetivo de concretizar a propriedade em atenção aos requisitos da função social da propriedade, estatuídos na Lei de Terras, no Estatuto da Terra e na Constituição Federal 1988, dentre outras normativas legais.

Em colaboração a essa temática, veja-se o trecho transcrito do artigo científico de Malheiros Taranto (2018, p.145), sobre a importância da regularização fundiária rural como forma de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do Brasil:

Tal linha de pensamento seria corroborada, inclusive, pelo Banco Mundial, que, no seu relatório From plan to market, World Development Report, de 1996 (apud GONZÁLEZ, 2002, p. 13), afirma que um **“registro de propriedade torna-se fundamental e essencial para uma economia de mercado funcional. Melhora a segurança da titularidade e da posse, diminui os custos das transferências de bens e proporciona um mecanismo de baixo custo para resolver as eventuais disputas sobre os bens”**. Assim, quanto mais eficiente um sistema registral, maior sua **contribuição à economia** (grifamos).

Para tanto, vejamos a conceituação da Regularização Fundiária, segundo Carvalho Filho (2008, p.54):

Consiste na conversão, em situação jurídica, de situações meramente de fato pertinentes à posse e ao uso de imóveis. Trata-se do reconhecimento de que algumas comunidades já sedimentaram o uso do solo e a ocupação de benfeitorias de tal maneira que se torna praticamente inviável qualquer alteração nesse estado de coisas.

Nessa perspectiva conceitual, Carneiro (2003, p.33) assevera que

O trabalho de regularização fundiária consiste em uma série de procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos (cadastro e levantamentos topográficos, análise da origem dominial dos imóveis, ações discriminatórias judiciais, demarcações, planos de legitimação de posses etc.), que visam acabar com a incerteza dominial, separando as áreas devolutas das particulares legitimando a posse e o uso de terras públicas.

Em destaque, Havrenne (2018) ensina que a regularização fundiária é um instrumento de inclusão social e, como tal, visa a proporcionar melhor distribuição de terras, reduzindo a desigualdade socioeconômica e, como consequência, mais pessoas terão acesso aos meios de produção, estimulando o desenvolvimento socioeconômico do País.

Além disso, a regularização fundiária rural é sedimentada nos princípios e objetivos norteadores da Constituição Federal 1988, que tem como pressuposto a garantia da dignidade de pessoa humana, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais, a isonomia, o desenvolvimento sustentável, a justiça social, a segurança jurídica, especialmente, da justiça social consubstanciado nos preceitos legais contidos no art. 170, da Carta Magna de 1988 e, por fim, a garantia da função social da propriedade. Também essa regularização é considerada um instrumento primordial para a formação da propriedade privada no Brasil, ou seja, significa a reestruturação fundiária agrária brasileira, por meio da concessão do título de posse ou propriedade, bem como a retomada do controle estatal sobre as terras devolutas e a sua redistribuição.

Em colaboração ao tema apresentado, o prefácio de Gilberto Bercovici, na obra de Havrenne (2018, p. 9), assevera que “a política de Regularização Fundiária afeta não só ao mercado de terras, mas ao meio ambiente, o direito à moradia, a garantia do trabalho digno entre os outros direitos fundamentais”. Por esse prisma, a regularização fundiária rural é necessária para todo o contexto agrário brasileiro, pois visa à redistribuição equitativa das terras devolutas em observância ao cumprimento da função social da propriedade, estatuído na Constituição Federal 1988.

De todo modo, é preciso lembrar que, ao longo da historicidade agrária, o acesso às terras devolutas, ou mesmo àquelas de origem paroquial, encontraram barreiras legislativas

quanto ao instrumento para sedimentar a propriedade agrária. Nesse passo, destaque para a Lei Federal n. 6.383/76, artigos 29, §1º, e 30, §2º:

Art. 29 - 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**.

§ 3º - A Licença de Ocupação será intransferível inter vivos e inegociável, não podendo ser objeto de penhora e arresto.

Art. 30 - A Licença de Ocupação dará acesso aos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural.

§ 1º - As obrigações assumidas pelo detentor de Licença de Ocupação serão garantidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

§ 2º - Ocorrendo inadimplência do favorecido, o Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária - INCRA cancelará a Licença de Ocupação e **providenciará a alienação do imóvel**, na forma da lei, a fim de ressarcir-se do que houver assegurado (grifamos).

Veja-se que o comando infraconstitucional normatizou os instrumentos como forma de formalizar o domínio, ou melhor, permitir a transferência definitiva da propriedade agrária. Mas impôs aos menos favorecidos economicamente limitações para concretização da titulação, quando estabeleceu que a alienação das terras ocupadas, até 100 hectares, só ocorreria após quatro anos de licença de ocupação e mediante o pagamento do valor histórico da terra nua, ou acima de 100 hectares, quando do pagamento do valor da terra nua.

Nesse sentido, observa-se que esse modo de regularização fundiária agrária não tinha a finalidade de propiciar a redistribuição equitativa das terras devolutas devidamente ocupadas pelos pequenos produtores, camponeses. Ao contrário, tal limitação vai de encontro à política fundiária agrária, uma vez que a Regularização Fundiária Rural visa a resgatar a dignidade da pessoa humana e o bem-estar social da coletividade.

Em colaboração ao comentário dos respectivos dispositivos da referida lei, o renomado jurista Raimundo Laranjeira (1984) teceu algumas considerações a respeito do

instituto da legitimação e a regularização de posse, em que pesem situações de apossamento das terras devolutas pelos pequenos produtores, conforme transcrito a seguir:

Duas formas a esse acesso eram, sem dúvida, a legitimação e a regularização de posse. [...] até 100 ha. processava a legitimação, com transferência de domínio, com gratuidade, nos limites de 3 mil ha. ou de 2 mil ha, nas faixas de fronteira, a regularização induziria compra e venda, embora preferência.

Todavia, na visão do respeitável jurista, os dispositivos retiraram do ordenamento jurídico mais uma possibilidade de resguardar o direito de os pequenos produtores terem acesso à terra de 100 ha, quando impôs o acesso por meio de aquisição onerosa.

E assim, não menos importante, a historicidade agrária da regularização fundiária rural brasileira é construída sob o manto constitucional e infraconstitucional e tem por finalidade garantir o bem-estar social, a dignidade da pessoa humana, a redistribuição equitativa das terras públicas. Para tanto deve atender a função social da propriedade, servindo de instrumento normativo para concretização da propriedade rural a toda coletividade agrária, sem discriminar a quem de fato necessita da terra, a terra não só como valor econômico, mas como elemento primordial para vida humana.

2.2 Estatuto das Terras Devolutas – Lei n. 601/1850

A regularização fundiária aplicada pelos estados brasileiros sobre suas terras devolutas tem como marco legal a Lei de Terras n. 601/1850, assim, arriscamos denominá-la de **Estatuto das Terras Devolutas**. Nesse passo, registra-se que, apesar da aprovação de inúmeras leis com intuito de flexibilizar o acesso às terras devolutas, a Lei de Terras ainda permanece em vigor.

Com seu advento, as terras devolutas passaram a ser vistas como mercadoria, dada a ruptura com o sistema sesmarial, porque é a partir desse marco regulatório que o acesso às terras devolutas se dá mediante a “compra”. Desde então, esse acesso configurou a escravatura da terra, posto que a respectiva lei “coincidiu” com fim da escravidão, ou seja, como forma de regulamentar a ocupação das terras devolutas, a Lei de Terras limitou o acesso à propriedade aos que detinham capital suficiente para sua aquisição. Por outro lado, excluiu de forma significativa a ascensão aos negros libertados, camponeses, pequenos produtores e migrantes.

Sobre essa legislação, o professor Treccani (2006, p. 73) fez algumas observações, das

quais destacamos:

Esta lei visava sistematizar a dispersa, anárquica e confusa legislação anterior e foi um dos instrumentos utilizados para, de um lado, garantir o acesso à propriedade aos que detinham os capitais necessários à sua compra e, do outro, frear o acesso à terra dos negros que progressivamente estavam sendo libertados.

Assim, a Lei de Terras foi institucionalizando a nova forma de distribuição das terras públicas, com vários requisitos a serem atendidos por quem tinha interesse de adquiri-las, em especial, o preço cobrado para a sua aquisição.

Sobre o tema em debate, Treccani (2006, p. 79) fez a seguinte afirmação:

O preço cobrado pelas terras era muito alto, fora do alcance de quem não tinha capitais. A transferência se dava através de Escritura Pública. O Conselho de Estado chegou a afirmar claramente, ainda em 1824: “Um dos benefícios da providência que a seção tem a honra de propor a Vossa Majestade Imperial é tornar mais custosa a aquisição de mais terras [...]. Aumentando-se, assim, o valor das terras e dificultando-se, conseqüentemente, a sua aquisição é de esperar que o imigrado pobre alugue o seu trabalho, efetivamente por algum tempo, antes de obter meios de se fazer proprietário” (PANINI, *apud* TRECCANI, 1990, p. 41).

O art. 1^o, da lei de terras (Lei 601/1850) determinava que aquisição das terras públicas se desse mediante a compra, proibindo outras formas de aquisição. Além disso, regulamentava a forma de demarcação e aquisição, tudo em conformidade com o art. 14³. Como bem destacado nos citados artigos, percebe-se que o Estado, com a adoção da referida lei, tinha por finalidade obter o controle estatal das suas terras, todavia, na prática, essa finalidade configurou outro cenário que ainda persiste no século XXI, a consolidação do mercado de terras públicas em favor dos grandes latifundiários, grileiros, mercado

² Lei 601, de 18 de setembro de 1850 - Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Art. 1^o Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

³Art. 14. Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda guardadas as regras seguintes: § 1^o A medição e divisão serão feitas, quando o permittirem as circumstancias locais, por linhas que corram de norte ao sul, conforme o verdadeiro meridiano, e por outras que as cortem em angulos rectos, de maneira que formem lotes ou quadrados de 500 braças por lado demarcados convenientemente. § 2^o Assim esses lotes, como as sobras de terras, em que se não puder verificar a divisão acima indicada, serão vendidos separadamente sobre o preço minimo, fixado antecipadamente e pago á vista, de meio real, um real, real e meio, e dous réis, por braça quadrada, segundo for a qualidade e situação dos mesmos lotes e sobras. § 3^o A venda fóra da hasta publica será feita pelo preço que se ajustar, nunca abaixo do minimo fixado, segundo a qualidade e situação dos respectivos lotes e sobras, ante o Tribunal do Thesouro Publico, com assistencia do Chefe da Repartição Geral das Terras, na Provincia do Rio de Janeiro, e ante as Thesourarias, com assistencia de um delegado do dito Chefe, e com approvação do respectivo Presidente, nas outras Provincias do Imperio.

internacional etc.

Assim, destacamos o posicionamento de Treccani (2006, p. 87):

A Lei nº 601/1850, adotando a compra como único meio de acesso à terra, foi um instrumento utilizado para favorecer a transferência e privatização das terras do estado, legitimando os latifúndios existentes, seja os que se tinham constituído através das sesmarias ou das posses. Ao mesmo tempo, os elevados preços cobrados faziam com que o acesso à terra, fosse um privilégio reservado unicamente a quem dispunha de vultuosos capitais.

Em colaboração a essa temática, o jurista Ariovaldo (2018) asseverou que as elites latifundiárias com fundamento na Lei de Terras regularizaram as terras griladas da Coroa Portuguesa ou de Espanha durante o período colonial. E esse cenário vem se aprimorando com aprovação de outras legislações ou projetos legislativos, favorecendo a grilagem de terras públicas em pleno século XXI, como, por exemplo, a Lei n. 13.465/2017.

Ou seja, se o objetivo da Lei de Terras era permitir o controle estatal sobre suas terras, sedimentado por meio da compra, a que tudo indica a legislação em análise e os demais projetos de leis em tramitação não consolidaram esse controle em favor da distribuição igualitária das suas terras, pelo contrário, esse “controle” teve como finalidade atender ao mercado de terras em prol do agronegócio, dos grandes latifundiários, grileiros e, como tal, utilizam-se os marcos regulatórios como forma de exclusão social no acesso às terras devolutas – comunidades tradicionais, indígenas, pequenos agricultores etc.

Em contribuição ao presente estudo, Havrenne (2018) considerou a terra como poder econômico, compreendendo que a Lei de Terras de 1850 foi um dos mais importantes instrumentos normativos a regulamentar a regularização fundiária das terras públicas e/ou devolutas. Todavia incentivou a formação do grande latifúndio e, pelo seu caráter econômico e ocupação desordenada da posse/propriedade, consolidou-se a ordenação territorial do Brasil.

Sob a perspectiva da Lei n. 601/1850, o Prof. Emilio Alberto Maya (1988), em sua obra “Princípios de direito Agrário: Desapropriação e reforma agrária”, destacou a importância dessa legislação, quando da conceituação das terras públicas ou devolutas, com destaque ao art. 3^o. Na sua visão jurídica, considerou de fundamental relevância quando se

⁴ Art. 3º São terras devolutas: § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal. § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

definiram os critérios para considerar “Terras Devolutas” e a política agrária para adquiri-las.

Por esse aspecto jurídico, o legislador se preocupou em diferenciar as terras devolutas e as que estivessem sob o domínio de particular e, como tal, o acesso a essas terras se concretizava por meio da transferência do imóvel público para domínio particular, desde que fosse legítima, dessa maneira, pressupondo a existência de título de domínio e/ou concessão de sesmaria.

Observa-se o quão é importante entender, ou melhor, compreender a Lei de Terras, a qual se encontra em vigência em pleno século XXI. Veja-se que as demais legislações agrárias têm em seu bojo contextual a sistematização da respectiva lei.

Constitucionalmente, a referida legislação foi confirmada com o advento da República, com destaque para a Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891, no seu art. 64⁵, sendo reafirmada pela Carta Magna de 1988, inciso II, do art. 20⁶ c/c inciso IV, do art. 26⁷.

Em colaboração ao presente estudo, Havrenne (2018) destacou que a Lei n. 601/1850 é o berço da regularização fundiária do Brasil, cuja legislação não estava voltada somente ao passado, mas também ao futuro. Por esse cenário, talvez possamos compreender o porquê de estar em vigência em pleno século XXI.

Além disso, não podemos deixar de mencionar que a Lei de Terras teve como referência o sistema de colonização de Wakefield, pautada em alguns postulados, dos quais foram importados três e incorporados pela citada lei. Assim, Havrenne (2018) pontuou: “importação de trabalhadores, realizada pelo governo, para trabalhar por um período certo de tempo; venda fora da hasta pública de terras por preços elevados e a criação de um fundo de imigração, destinado a custear a vinda do maior número possível de imigrantes para o Brasil”.

Importante compreender como se processava esse sistema de colonização de Wakefield. Para tanto, Roberto Smith (1990, p. 240-261), assim explanou seu pensamento:

A terra, para ser um elemento da colonização, afirmava Wakefield, **não tem apenas de ser inculta**; tem de ser também **propriedade pública**, passível de ser convertida em propriedade privada. A que Marx complementa: “esse o segredo tanto do florescimento das colônias, quanto do mal que as devora, sua resistência à colonização do capital” (grifamos).

⁵ Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.

⁶ Art. 20. São bens da União: II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

⁷ Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados: IV - as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Por esse pensamento, o acesso às terras devolutas se processaria por meio da venda, não havendo a doação de terras devolutas pelo Estado, o que sedimentaria a colonização sistemática. Nesse caso, essa colonização consistiria no resultado da venda das respectivas terras, cujo fruto proporcionaria o fomento do fundo de emigração, que tinha por objetivo custear a transferência dos colonos sem condições de adquiri-las, passando à condição de assalariado.

Mas será que houve a preocupação em sistematizar o “preço de venda” dessas terras? Parece que foi um dos grandes problemas enfrentado quando da aplicação da legislação em debate.

Na visão de Wakefield, citado por Smith (1843), o preço das terras devolutas correlacionado com o salário seria positivo, pois passou a ser um ponto crucial no fomento da imigração para o Brasil, com a consolidação da colonização e mais tarde como instrumento de regulação da propriedade fundiária.

Nesse contexto, observa-se que há dois pontos relevantes quando da regulamentação do acesso às terras devolutas por meio da venda: garantir a colonização e o controle estatal sobre suas terras. Todavia não se pode olvidar que essa forma de acesso passou com o tempo a ser uma política fundiária de exclusão social. O preço da terra e a renda salarial do colono estavam intrinsecamente entrelaçados em prol dos grandes latifundiários e/ou agricultores.

Para melhor compreensão da legislação em vigor, Smith (1983, p.311) fez as seguintes considerações:

- a) **em relação às terras do Estado:** proíbe a aquisição de terras devolutas, a não ser pela compra; penaliza e despeja aqueles que se apossarem de terras devolutas, derrubarem e queimarem matas; especifica o que são terras devolutas;
- b) **em relação à legitimação da propriedade:** revalida as sesmarias em comisso, cultivadas ou com princípio de cultura e morada habitual do sesmeiro, concessionário ou representante; legitima as posses mansas e pacíficas, ocupadas ou havidas do primeiro ocupante, cultivadas ou com princípio de cultura e morada habitual do posseiro. Delimita a posse a ser legitimada a outro tanto de terreno equivalente e contíguo ao terreno aproveitado, desde que a área total não exceda a área das últimas sesmarias concedidas na comarca ou vizinhança. Não reconhece a posse sobre terras confirmadas, a não ser o direito de indenização de benfeitorias. Reconhece as posses transferidas por sesmeiros, através de sentença em julgado, posses estabelecidas antes da medição de sesmarias e não perturbadas nos últimos cinco anos, posses estabelecidas após as medições, porém não perturbadas por dez anos; conserva os campos de uso comum na prática do mesmo uso conforme a tradição até posterior regulamentação; conceitua “princípio de cultura”, excluindo simples roçados, derrubadas e queimadas de matos e

levantamento de ranchos; indica a fixação de prazos a serem definidos para medida de terras de posse e sesmarias em comisso, de acordo com as circunstâncias de cada província, comarca e município; penaliza o possessor que não medir no prazo, com perda de direito; obriga os posseiros a tirar título de sua terra, pagando direitos de chancelaria; cria o registro de terras, impondo o registro aos proprietários nos prazos a serem estipulados.

c) **em relação à receita patrimonial e tributária do Império:** passava a cobrar **taxa de chancelaria** para a expedição de títulos de regularização aos posseiros, na base de 5000 para cada módulo de 500 braças quadradas (cerca de 121 ha); as terras devolutas seriam vendidas em regime de hasta pública, ou fora dela. Neste caso, o preço mínimo seria estipulado segundo a qualidade e situação do lote; a receita dos direitos de chancelaria e da venda de terras deveria vir a ser aplicada na medição de terras devolutas e na transferência de colonos livres; fixava um crédito inicial para essas despesas da ordem de 200:000\$000, mais sobras orçamentárias não utilizadas estimadas em mais de 100:000\$000.

d) **em relação à colonização:** concedia naturalização após dois anos a estrangeiros que adquirirem terras e se estabelecessem nelas e isentava-os do serviço militar, menos o da Guarda Nacional no município; autorizava gastos ao Tesouro para trazer colonos livres a serem empregados em estabelecimentos agrícolas, ou em trabalhos de serviços públicos, ou na formação de colônias; autorizava a criação de uma Repartição Geral das Terras Públicas para demarcar terras devolutas e promover a colonização nacional e estrangeira.

Dentre os pontos em destaque, observa-se que todo o arcabouço legislativo tinha por objetivo promover a colonização, concedendo aos estrangeiros vantagens quando da aquisição das terras devolutas, bem como proporcionou legitimar as posses já consolidadas pelo regime sesmarial ou mesmo aquelas sedimentadas por outros meios. De todo modo, não se pode olvidar que houve mudança significativa nas relações de trabalho, antes escravista, agora substituída pelo trabalho assalariado, o trabalhador como renda capitalizada, a capitalização em forma de pagamento.

Assim, observa-se o quão é importante conhecer essa sistematização legislativa, qual seja o “Estatuto das Terras Devolutas”, cuja legislação foi um marco histórico na consolidação da relação de trabalho, em especial, na concretização da propriedade fundiária agrária brasileira sobre as terras devolutas. Isso impôs limitações administrativas aos pequenos produtores, camponeses, ao passo que aos estrangeiros, grandes latifundiários, grileiros, passaram a ser agraciados com a venda das terras devolutas por preço ínfimo.

De sorte, observa-se que o legislador, diante da devastação desordenada das ocupações das terras devolutas pelos grandes latifundiários, empresários, estrangeiros, se viu obrigado a regulamentar o acesso por meio da venda, como forma de retomar o controle estatal sobre suas terras. Todavia essa retomada significou o surgimento de uma nova política fundiária agrária com vista a atender os anseios do mercado capitalista, a terra como mercadoria.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL VERSUS REFORMA AGRÁRIA – LEI DE TERRAS VERSUS ESTATUTO DA TERRA

O presente tópico merece atenção diante da grandeza legislativa que se concretizou a propriedade agrária no Brasil, e que há muito tempo perdura a dúvida quanto ao cenário aqui apresentado, qual seja será que a **Regularização Fundiária Rural é contrária à Reforma Agrária?**

Primeiramente, é preciso mergulhar nos motivos ensejadores do Estatuto da Terra em detrimento, ou melhor, em consonância com a Lei de Terras, e assim tentar compreender se há alguma contrariedade entre a política fundiária do estado e a política da Reforma Agrária, pois ambas têm por objetivo garantir o acesso à propriedade plena, desde que atenda aos preceitos constitucionais, dentre os quais destacamos a função social da propriedade rural.

Então, para melhor detalhamento do debate, façamos uma comparação entre os objetivos da Lei de Terras e o Estatuto da Terra. Vimos que a Lei de Terras tinha por objetivo resgatar o controle estatal das terras devolutas, separando-as das terras públicas do domínio particular, ou que estiverem sob o manto sesmarial, com destaque para o cumprimento da função social da propriedade. Assim, ficou evidenciado no art. 3º e 4º, da Lei n. 601/1850:

Art. 3º São terras devolutas:

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

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

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

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com principios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionario, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.

Somado a esses objetivos previstos no comando legislativo citado, temos também como princípio constitucional e basilar o resgate da dignidade da pessoa humana, cuja respectiva legislação agrária estabelece o respeito aos objetivos constitucionais, em especial,

ao inciso III, do art. 3º⁸, da Constituição Federal de 1988.

O Estatuto da Terra, por sua vez, delinea a finalidade da propriedade rural, em consonância com a reforma agrária, conforme se observa no art. 01, do respectivo estatuto, conceituando o que vem a ser Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola:

Art. 1º Esta Lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola.

§ 1º Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade. § 2º Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país.

Denota-se pela tradução conceitual do dispositivo citado que a “Reforma Agrária” consiste no conjunto de medidas com a finalidade de subsidiar a melhor distribuição da terra, em atenção aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade, com destaque ao cumprimento da função social.

Nessa linha de raciocínio, o instituto jurídico basilar da regularização fundiária rural, qual seja a Lei de Terras, vai ao encontro aos princípios ensejadores do Estatuto da Terra, uma vez que, para consolidação da propriedade rural, é exigido o uso da terra e sua efetiva exploração, ou seja, existe uma complementaridade legislativa. Outro ponto relevante é que os comandos legislativos priorizam a função social da propriedade como elemento primordial para efetivação da regularização fundiária rural e a execução do plano da Reforma Agrária.

A Regularização Fundiária Rural, como política pública de Estado, que visa à concretização da propriedade rural aos que dela se utilizam e exploram, tornando-a produtiva, inclusive servindo de instrumento de inclusão social, também tem na Reforma Agrária e na Política Agrícola elementos caracterizadores da propriedade rural. Esses elementos sedimentam a distribuição equitativa das terras devolutas, em atenção ao cumprimento dos requisitos da função social da propriedade, estatuído no art. 2º, do Estatuto da Terra:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A

⁸Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

Destaque, também, aos art. 186 e 188, da Carta Magna 1988, que assim asseveram:

Art. 186. 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.

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º Excetua-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Assim, a Regularização Fundiária Rural é um mecanismo instrumentalizador em prol daqueles que laboram no campo rural, colhendo o seu sustento e de sua família, permitindo o acesso à propriedade rural. Como tal, a Reforma Agrária passa a ser um elemento propulsor dessa política fundiária agrária brasileira, diante da exigência do cumprimento da função social da propriedade e da efetividade a dignidade da pessoa humana.

A fusão desses dois institutos jurídicos significa a concretização da política socioeconômica e do bem-estar social da coletividade, não havendo nenhuma divergência dogmática e legislativa basilar da propriedade agrária brasileira em detrimento da Reforma Agrária e à Regularização Fundiária Rural.

3.1 Regularização Fundiária Rural e Sistema Registral Brasileiro

Dentro desse cenário agrário, em especial o acesso às terras devolutas por meio da regularização fundiária rural, cuja finalidade é a concretização da propriedade rural, como política de inclusão social, do desenvolvimento socioeconômico e bem-estar da coletividade, não podemos nos furtar de compreender a historicidade do Sistema Registral Brasileiro. Para

tanto, serão abordados os institutos legais que sedimentaram o registro público brasileiro, com destaque à dominialidade registral sobre as terras devolutas e o controle estatal sobre essas terras.

O Sistema Registral Brasileiro foi constituído sob a égide da Carta Régia Foral de 27/12/1695, a qual tinha a finalidade de garantir a validade dos registros das terras concedidas pela Coroa Portuguesa junto as suas Provedorias. Esse sistema, então, foi aplicado no Brasil Império, todavia, com o advento da Lei n. 601/1850, passou a vigorar o chamado Registro do Vigário ou Paroquial, regulamentado pelo art. 91 e seguintes, do Decreto n. 1.318/1850.

Esse decreto tinha por objetivo regulamentar a execução da Lei de Terras, com destaque ao Capítulo IX, que versava sobre o “Registro das Terras Possuídas”⁹.

⁹ - “Art. 91. Todos os possuidores de terras, qualquer que seja o titulo de sua propriedade, ou possessão, são obrigados a fazer registrar as terras, que possuirem, dentro dos prazos marcados pelo presente Regulamento, os quaes se começarão a contar, na Côrte, e Provincia do Rio de Janeiro, da data fixada pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios do Imperio, e nas Provincias, da fixada pelo respectivo Presidente.

Art. 92. Os prazos serão 1º, 2º e 3º: o 1º de dois annos, o 2º de hum anno, e o 3º de seis mezes.

Art. 93. As declarações para o registro serão feitas pelos possuidores, que as escreverão, ou farão escrever por outrem em dois exemplares iguaes, assignando-os ambos, ou fazendo-os assignar pelo individuo, que os houver escripto, se os possuidores não souberem escrever.

Art. 94. As declarações para o registro das terras possuidas por menores, Indios, ou quaesquer Corporações, serão feitas por seus Paes, Tutores, Curadores, Directores, ou encarregados da administração de seus bens, e terras. As declarações, de que tratão este e o Artigo antecedente, não conferem algum direito aos possuidores.

Art. 95. Os que não fizerem as declarações por escripto nos prazos estabelecidos, serão multados pelos encarregados do registro na respectiva Freguezia: findo o primeiro prazo em vinte e cinco mil réis, findo o segundo em cincoenta, e findo o terceiro em cem mil réis.

Art. 96. As multas serão communicadas aos Inspectores da Thesouraria, e cobradas executivamente, como dividas da Fazenda Nacional.

Art. 97. Os Vigarios de cada huma das Freguezias do Imperio são os encarregados de receber as declarações para o registro das terras, e os incumbidos de proceder á esse registro dentro de suas Freguezias, fazendo-o por si, ou por escreventes, que poderão nomear, e ter sob sua responsabilidade.

Art. 98. Os Vigarios, logo que for marcada a data do primeiro prazo, de que trata o Art. 91, instruirão a seus freguezes da obrigação, em que estão, de fazerem registrar as terras, que possuirem, declarando-lhes o prazo, em que o devem fazer, as penas em que incorrem, e dando-lhes todas as explicações, que julgarem necessarias para o bom cumprimento da referida obrigação.

Art. 99. Estas instrucções serão dadas nas Missas conventuaes, publicadas por todos os meios, que parecerem necessarios para o conhecimento dos respectivos freguezes.

Art. 100. As declarações das terras possuidas devem conter: o nome do possuidor, a designação da Freguezia, em que estão situadas: o nome particular da situação, se o tiver: sua extensão, se for conhecida: e seus limites.

Art. 101. As pessoas obrigadas ao registro apresentarão ao respectivo Vigario os dois exemplares, de que trata o Art. 93; e sendo conferidos por elle, achando-os iguaes e em regra, fará em ambos huma nota, que designe o dia de sua apresentação; e assignando as notas de ambos os exemplares, entregará hum delles ao apresentante para lhe servir de prova de haver cumprido a obrigação do registro, guardando o outro para fazer esse registro.

Art. 102. Se os exemplares não contiverem as declarações necessarias, os Vigarios poderão fazer aos apresentantes as observaões convenientes a instrui-los do modo, por que devem ser feitas essas declarações, no caso de que lhes pareção não satisfazer ellas ao disposto no Art. 100, ou de conterem erros notorios: se porêm as partes insistirem no registro de suas declarações pelo modo por que se acharem feitas, os Vigarios não poderão recusa-las.

Art. 103. Os Vigarios terão livros de registro por elles abertos, numerados, rubricados e encerrados. Nesses livros lançarão por si, ou por seus escreventes, textualmente, as declarações, que lhes forem apresentadas, e por esse registro cobrarão do declarante o emolumento correspondente ao numero de letras, que contiver hum exemplar, a razão de dois reaes por letra, e do que receberem farão notar em

Veja que o legislador imperial preocupou-se em criar um sistema registral para fins de controle sobre as terras devolutas, separando-as da propriedade particular. Entretanto essa forma de registro foi considerada frágil diante das informações prestadas pelos proprietários e possuidores aos Vigários da Paróquia, pois em sua maioria as medições e demarcações não retratavam a realidade técnica em campo, ocasionando grande descontrole governamental sobre as respectivas terras. Além disso, para tal registro, era exigido o pagamento de emolumentos por letra, o que contribuiu para o desinteresse do registro, mostrando deficitário esse tipo de registro.

Somado a essa necessidade do controle estatal, as transações de empréstimos se processavam mediante a hipoteca e, como tal, precisava dar segurança a esse tipo de transação como garantia de ônus reais. Então, ainda no Brasil Imperial, foi criada a Lei n. 1237, de 24 de setembro 1864, que instituiu o Registro de Propriedade Imobiliária, implantando-se o Registro Geral de Transcrição dos títulos de transmissão para constituição de hipotecas e ônus reais, com destaque aos artigos 7º e 8º, da presente lei:

Art. 7º O registro geral compreende:

A transcrição dos títulos da transmissão dos imoveis susceptíveis de hypotheca e a instituição dos onus reaes.

A inscrição das hypothecas.

§ 1º A transcrição e inscrição devem ser feitas na Comarca ou Comarcas onde forem os bens situados.

§ 2º As despesas da transcrição incumbem ao adquirente. As despesas da inscrição competem ao devedor.

§ 3º Este registro fica encarregado aos Tabelliães creados ou designados pelo Decreto nº 482 de 14 de Novembro de 1846.

Da transcrição

Art. 8º A ansmissão entrevivos por titulo oneroso ou gratuito dos bens

ambos os exemplares.

Art. 104. Os exemplares, que ficarem em poder dos Vigarios serão por elles emmassados, e numerados pela ordem, que forem recebidos, notando em cada hum a folha do livro, em que foi registrado.

Art. 105. Os Vigarios, que extraviarem alguma das declarações, não fizerem o registro, ou nelle commetterem erros, que alterem, ou tornem inintelligiveis os nomes, designação, extensão, e limites, de que trata o Art. 100 deste Regulamento, serão obrigados a restituir os emolumentos, que tiverem recebido pelos documentos, que se extraviarem de seu poder, ou forem mal registrados, e além disto soffrerão a multa de cincoenta a duzentos mil réis, sendo tudo cobrado executivamente.

Art. 106. Os possuidores de terras, que fizerem declarações falsas, soffrerão a multa de cincoenta a duzentos mil réis; e conforme a gravidade da falta poderá tambem lhes ser imposta a pena de hum a tres mezes de prisão.

Art. 107. Findos os prazos estabelecidos para o registro, os exemplares emmassados se conservarão no Archivo das Parochias, e os livros de registro serão remettidos ao Delegado do Director Geral das Terras Publicas da Provincia respectiva, para em vista delles formar o registro geral das terras possuidas na Provincia, do qual se enviará copia ao supradito Director para a organização do registro geral das terras possuidas no Imperio.

susceptíveis de hypothecas (art. 2º § 1º) assim como a instituição dos onus reaes (art. 6º) não operam seus efeitos a respeito de terceiro, senão pela transcrição e desde a data della.

§ 1º A transcrição será por extracto.

§ 2º Quando a transmissão fôr por escripto particular, nos casos em que a legislação actual o permite, não poderia esse escripto ser transcripto, se delle não constar a assignatura dos contrahentes reconhecida per tabellião e o conhecimento da siza.

§ 3º Quando as partes quizerem a transcrição dos seus titulos verbo ad verbum esta se fará em livros auxiliares aos quaes será remissivo o dos extractos, porém neste e não naquelles é que se apontarão as cessões e quaesquer inscripções e occurrencias.

§ 4º A transcrição não induz a prova do dominio que fica salvo a quem fôr.

§ 5º Quando os contractos de transmissão de immoveis que forem transcriptos, dependerem de condições, estas se não haverão por cumpridas ou resolvidas para com terceiros, se não constar do registro o implemento ou não implemento dellas por meio de declarações dos interessados fundada em documento legal, ou com notificação da parte.

§ 6º As transcripções terão seu numero de ordem e á margem de cada uma o Tabellião referirá o numero ou numeros posteriores, relativos ao mesmo immovel, ou seja trasmittido integralmente ou por partes.

§ 7º Nos regulamentos se determinará o precesso e escripturação da transcrição.

Observa-se que, a partir desse instituto legal, o registro do título passa a ter validade jurídica para fins de hipoteca e ônus reais, entretanto ainda não se concretizava a prova de domínio, o que, a priori, o controle estatal estava consubstanciado no caráter meramente publicitário.

Para melhor entendimento desse efeito relativo da publicidade, o renomado Gishkow (1988, pág.114) asseverou que existem dois sistemas diferentes de registros: a transcrição (sistema francês) e do Registro Predial (sistema germânico). O primeiro tinha por finalidade a publicidade; o segundo, mais rígido, porque, além da publicidade, esse registro tinha eficácia contra terceiros, este adotado pelo sistema brasileiro, quando do surgimento da Lei n. 6.015/73.

Nesse sentido, é de suma importância estabelecer a relação entre a Regularização Fundiária Rural e o Registro Público Brasileiro, posto que o sistema registral brasileiro teve como marco legal a Lei de Terras (n. 601/1850).

Do ponto de vista matricial, a regularização fundiária rural tem por objetivo regularizar as ocupações irregulares, possibilitando a concretização da propriedade, por meio do registro do título administrativo, em cumprimento aos princípios que regem o registro imobiliário, em especial, a função social da propriedade rural. Igualmente, destaque ao Decreto n. 4.857/1939, que dispõe sobre a execução dos serviços concernentes aos registros públicos estabelecidos pelo Código Civil, consoante se pode extrair do art. 239, do respectivo,

vejamos:

Art. 239. Estarão sujeitos a transcrição, no livro 3, para operarem a transferência do domínio, os seguintes atos:

- I. Compra e venda pura ou condicional;
- II. permuta;
- III. dação em pagamento;
- IV. transferência de quota a sociedades, quando dita quota for constituída por imóveis;
- V. doação entre vivos;
- VI. dote;
- VII. arrematação e adjudicação em hasta pública;
- VIII. sentença que, nos inventários e partilhas, adjudicar bens em pagamento de dívidas da herança;
- IX. em geral, os demais contratos translativos de imóveis, inclusive de minas e pedreiras, independentemente do solo em que se acharem (grifamos).

Da leitura do dispositivo, observa-se uma evolução legislativa a respeito da transmissibilidade do domínio por meio da transcrição dos atos, no livro 03. Ou seja, anteriormente essa transmissibilidade, não operava domínio, mas tão somente possibilitava o cadastro de imóveis rurais para fins de controle estatal sobre suas terras.

Vale ressaltar que a regulação registral fundiária agrária brasileira, desde o período colonial até a presente atualidade, vem sofrendo profundas transformações legislativas, mas que não tem o condão de proporcionar ainda a segurança jurídica necessária para reorganização fundiária brasileira, em especial, a política agrária. Isso ocorre diante da fragilidade do sistema registral em detrimento aos sistemas de cadastros agrários, como, por exemplo, o Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, e o Cadastro Ambiental Rural – CAR, a começar pelo fornecimento das informações por parte daqueles que ocupam as áreas rurais brasileiras, cujo cadastro é feito por mero ato declaratório.

Como bem delineado nos tópicos anteriores, o sistema de transcrição não conduz à propriedade real, todavia o legislador não se descuidou de valorá-la para fins de destaque da matrícula sob o manto da Lei n. 6.015/73, com destaque, ao 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”.

Sobre a temática em análise, Serra (2020, p. 74-75) ressaltou dos pontos a respeito dos presentes dispositivos, dos quais citamos:

- a) a mudança do sistema de transcrições para o sistema de matrículas foi prevista para ser gradativa, sendo necessária a abertura da matrícula somente por ocasião do primeiro registro a ser efetuado na vigência da lei n.

6.015/73; e b) os livros de transcrições continuam em uso, sendo aptos a receber às suas margens os atos de averbação necessários.

A manutenção desses dois sistemas à luz da legislação registral ocasiona certa insegurança jurídica, uma vez que o sistema de transcrição tem como referência a pessoa detentora do imóvel. Assim, está intrínseca a qualificação pessoal do proprietário, ficando a qualificação objetiva em segundo plano e, pela lei de registros públicos, a uma obediência aos princípios da qualificação registral, qual seja, objetiva e subjetiva. Ademais disso, na transcrição, a cada mudança de proprietário gerava um número de transcrição, diferentemente da matrícula, que todos os atos registrais, sejam eles pessoais ou referente ao imóvel, se concentram unicamente em uma única matrícula. Aqui destaca-se o princípio da concentração dos atos registrais, sendo considerado de maior segurança jurídica.

Sob essa perspectiva, esse foi um ponto relevante com o surgimento da lei de registros públicos, mas, na prática registral, essa transcrição necessariamente será submetida ao destaque de matrícula, consoante determina o art. 179, da Lei n. 6.015/73. Outrossim, não podemos descuidar de que o sistema de transcrição não está de forma concatenada com a realidade fática e/ou técnica, nos moldes estabelecidos pelo princípio da especialidade objetiva e subjetiva, demandando esforço daqueles que laboram com sistema registral brasileiro, quando do destaque da matrícula.

Também se observa o art. 295, da Lei n. 6.015/73, quando regulamentou a validade das transcrições das transmissões, no livro 02, vejamos: “o encerramento dos livros em uso, antes da vigência da presente lei, não exclui a validade dos atos neles registrados, nem impede que, neles, se façam as averbações e anotações posteriores”. Em seu parágrafo único, assim dispõe: “Se a averbação ou anotação deve ser feita no livro n. 02, do Registro de Imóvel, pela presente lei, e não houver espaço nos anteriores livros de transcrição das transmissões, será aberta a matrícula do imóvel”.

Observa-se que o legislador infraconstitucional regulamentou a matéria no sentido de validar os atos anteriores à nova lei de registro público, todavia não considerou a transcrição das transmissões, como forma de domínio, ressaltando a necessidade do destaque da matrícula para comprovação da propriedade real.

Nessa esteira, a Regularização Fundiária Rural aplicada por meio das autarquias fundiárias brasileiras (Municipal, Estadual e Federal) tem dentre suas finalidades específicas reorganizar a situação fundiária brasileira no acesso às terras devolutas, separando das glebas particulares, por meio do sistema registral brasileiro, em atenção aos princípios norteadores

do registro público, bem como ao cumprimento da função social da propriedade.

Noutro giro, importante salientar que a Lei de Terras também regulamentou outro instituto de registro, o chamado “Registro do Vigário”, que tinha por objetivo sedimentar o controle estatístico sobre o acesso às terras devolutas, por meio do Regulamento n. 1318/1854.

Importante considerar que o Registro Paroquial não confere propriedade, mas tão somente ato declaratório de “posse”. Para melhor entendimento dessa finalidade registral, transcrevemos o entendimento da 4ª Turma do Colendo Superior Tribunal de Justiça no Resp. Nº 389.372/SC, de relatoria do Ministro Luis Felipe Salomão:

Recurso Especial. Direito das coisas. Ação declaratória de domínio pleno. Ilha costeira. Não demonstração do cumprimento das condições impostas pela Lei nº 601 de 1850 (Lei de Terras). Sumula 07 do STJ. Registro Paroquial. Documento imprestável à comprovação de propriedade. Juntada de documento novo em sede de recurso especial. Impossibilidade. Recurso especial. Não conhecido.

A partir desse instrumento regulamentador nº. 1318/1854 criou-se a primeira Repartição Geral das Terras Públicas, cuja competência restara definida para medição, demarcação, alienação, regularização das terras particulares, o que obrigava aos contemplados com as terras públicas registrar suas propriedades por meio do “Registro do Vigário”, ficando conhecido como Registro Paroquial.

Em importante contribuição ao tema em discussão, Pinheiro (2020, p. 28-29) fez a seguinte consideração: “O sistema de regulação fundiário no Brasil, baseado no Regulamento das Terras de 1854 persistiu até a década 1960, marcada pelo aprofundamento das desigualdades sociais”. Igualmente, não podemos deixar de citar que o Código Civil 1916 também sedimentou a matéria de registro de público, concernente à forma de constituição dos direitos reais, conforme se observa nos dispositivos transcritos:

Art. 530. Adquire-se a propriedade imóvel:

I - Pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel.

II - Pela acessão.

III - Pelo usucapião.

V - Pelo direito hereditário.

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 divisão.

II - As sentenças, que nos inventários e partilhas, adjudicarem bens de raiz em pagamento das dívidas da herança.

III - A arrematação e as adjudicações em hasta pública.

Art. 533. Os atos sujeitos a transcrição (arts. 531 e 532 ns. II e III). não transferem o domínio, senão da data em que se transcreverem (arts. 856, 860, parágrafo único).

Art. 534. A transcrição datar-se-á do dia, em que se apresentar o título ao oficial do registro, a este o prenotar no protocolo.

Art. 535. Sobrevindo falência ou insolvência do alienante entre a prenotação do título e a sua transcrição por atraso do oficial, ou dúvida julgada improcedente, far-se-á, não obstante, a transcrição exigida, que retroage, nesse caso, a data da prenotação.

Parágrafo único. Se, porém, ao tempo da transcrição ainda não estiver pago o imóvel, o adquirente, logo que fôr notificado da fallencia, ou tenha conhecimento da insolvencia do alienant.

Art. 856. O registro de imóveis compreende:

I. A transcrição dos títulos de transmissão da propriedade.

II. A transcrição dos títulos enumerados no art. 532.

III. A transcrição dos títulos constitutivos de ônus reais sobre coisas alheias.

IV. A inscrição das hipotecas.

Art. 857. Se o título de transmissão for gratuito, poderá ser promovida a transcrição:

I. Pelo próprio adquirente.

II. Por quem de direito o represente.

III. Pelo próprio transferente, com prova de aceitação do beneficiado.

Art. 858. A transcrição do título de transmissão do domínio direto aproveita ao titular do domínio útil, e vice-versa.

Art. 859. Presume-se pertencer o direito real à pessoa, em cujo nome se inscreveu, ou transcreveu.

Art. 860. Se o teor do registro de imóveis não exprimir a verdade, poderá o prejudicado reclamar que se retifique. Parágrafo único. Enquanto se não transcrever o título de transmissão, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel, e responde pelos seus encargos.

Art. 861. Serão feitas as inscrições, ou transcrições no registro correspondente ao lugar, onde estiver o imóvel.

Art. 862. Salvo convenção em contrário, incumbem ao adquirente as despesas da transcrição dos títulos de transmissão da propriedade e ao devedor as da inscrição, ou transcrição dos ônus reais (grifamos).

Veja que o legislador civilista ampliou significativamente os títulos com possibilidade de registro, uma vez que a Lei n. 1.237, de 1864, limitava os títulos que possuíam finalidade de registro e de garantia hipotecária.

Sobre o dispositivo em comento, Serra (2020, p. 70), em sua obra “Registro de Imóveis”, sob a coordenação de Christiano Cassettari, fez a seguinte alusão: “O código Civil de 1916 (arts. 530 a 534, 859 e 860) foi o primeiro dispositivo legal no Brasil a criar a instituição pública Registro Imobiliário com a incumbência de constituição de direitos reais e a atribuir presunção relativa de veracidade a esses direitos como decorrência da inscrição”.

Denota-se pelo contexto legal e histórico que o Brasil Fundiário Agrário foi construído durante todo período colonial, imperial e republicano, sob forte influência dos sistemas registraes e/ou cadastro de terras, como forma de buscar a concretização da propriedade

propriamente dita e o controle estatal sobre regularização das posses irregulares sobre as terras devolutas. Entretanto ainda é considerado um grande problema fundiário, pautado em inúmeros conflitos agrários, de exclusão social, grilagem de terras, dentre outros.

Mas será que a Regularização Fundiária Rural é o melhor caminho para o reordenamento fundiário territorial brasileiro, quando do registro do título definitivo, sob o manto da Lei de Registro Público? Outra indagação a se considerar é sobre a arrecadação das terras devolutas e o destaque de matrícula. Nesse caso, será que essa arrecadação contribuiria para a organização da malha fundiária agrária brasileira?

Sob o ponto vista registral e de transparência das informações, é de suma importância a regularização fundiária rural como política pública do Estado, pois será reordenada a estrutura fundiária brasileira, possibilitando um maior controle estatal sobre as terras públicas, as ocupações, a preservação ambiental, especialmente o combate a grilagem de terras. Assim, a arrecadação das terras devolutas e posterior abertura de matrícula consolidarão maior segurança jurídica no ordenamento fundiário brasileiro.

São indagações que merecem atenção, uma vez que o ponto finalístico a toda essa temática perfaz a concretização da propriedade devidamente registrada e, como política pública, a regularização fundiária rural é um fator primordial pelo Estado Constituinte. Isso permitiria a inclusão social, o desenvolvimento sustentável, a distribuição igualitária das terras devolutas, de forma que a agricultura familiar, a reforma agrária, a consolidação dos princípios fundamentais, em especial a dignidade da pessoa humana, o direito à moradia e o direito à propriedade rural sejam concretizados à luz da Constituição Federal 1988.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL À LUZ DA FINANCEIRIZAÇÃO DA TERRA

I Regularização Fundiária Rural como vetor para Desenvolvimento Econômico do Brasil e Concessão de Direito Real de Uso – CDRU

Historicamente, a formação da estrutura fundiária brasileira tem como pano de fundo o período sesmarial, importado de Portugal, que consistia em distribuir as terras como forma de promover o abastecimento de alimentos sob o enfoque do cultivo da terra. Todavia esse regime foi finalizado com a Resolução de 17/7/1822, ficando conhecido nesse período o “Regime de Posses” (1822-1850), período em que o Estado deixa de atuar sobre o ordenamento fundiário, consolidando o apossamento de terras sem qualquer regulação normativa.

Ainda nesse cenário histórico, não tem como deixar de citar a Lei de Terras de 1850 que, após o período de apossamento das terras brasileiras, ratificou as posses, com reconhecimento incondicional da propriedade do posseiro, todavia, para tal ratificação, era exigido o cultivo da terra e sua ocupação. Diante desse panorama, essa lei foi um dos instrumentos jurídicos a tratar da regularização fundiária rural. Registra-se que, a partir desse instituto, a terra passa a ser vista como poder econômico.

Assim, a Regularização fundiária é o gênero, do qual derivam duas modalidades, quais sejam: urbana e rural. Para tanto, a CDRU e o Título de Domínio são instrumentos administrativos que visam a atender o mercado de garantias reais, quando da sua efetivação e o registro no Cartório de Registro de Imóveis, caracterizando o nascedouro da propriedade privada.

Na acepção doutrinária e científica, Havrenne (2018) ensina que a Regularização Fundiária é uma política de Estado e, como tal, consiste no conjunto de medidas que tem por finalidade a titulação dos ocupantes de áreas irregulares, com o objetivo de garantir o mínimo vital da dignidade às pessoas. Nesse patamar, dentre vários instrumentos administrativos, a CDRU e o Título de Domínio são algumas das formas de dinamizar e efetivar o domínio das Terras Públicas em favor do particular e/ou mesmo aquelas que foram objeto da política da reforma agrária. Destaca-se para o cumprimento da função social da propriedade os artigos 100 e 102, do Estatuto de Terra, os quais assim estão dispostos:

Art. 100. O título de domínio expedido pelo Instituto Brasileiro de Reforma

Agrária será, dentro do prazo que o Regulamento estabelecer, transcrito no competente Registro Geral de Imóveis.

Art. 102. Os direitos dos legítimos possuidores de terras devolutas federais estão condicionados ao implemento dos requisitos absolutamente indispensáveis da cultura efetiva e da morada habitual.

Também importante citar a regulamentação da CDRU prevista no Decreto-Lei n. 271/1967, em seu art. 7º, conforme transcrito a seguir:

É instituída a **concessão de uso de terrenos públicos ou particulares** remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de **regularização fundiária de interesse social**, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

Sob esse enfoque, denota-se que a regularização fundiária rural encontra-se consubstanciada em mecanismos legais, os quais poderão fomentar o desenvolvimento econômico por meio de instrumentos administrativos que têm o objetivo de concretizar a propriedade em atenção aos requisitos da função social da propriedade, estatuídos no Estatuto da Terra e na Constituição Federal 1988.

Em colaboração a essa temática, vejamos o trecho transcrito do artigo científico de Malheiros Taranto (2018, p.145), sobre a importância da regularização fundiária rural como forma de contribuir para o desenvolvimento econômico do Brasil:

Tal linha de pensamento seria corroborada, inclusive, pelo Banco Mundial, que, no seu relatório From plan to market, World Development Report, de 1996 (apud GONZÁLEZ, 2002, p. 13), afirma que um **“registro de propriedade torna-se fundamental e essencial para uma economia de mercado funcional. Melhora a segurança da titularidade e da posse, diminui os custos das transferências de bens e proporciona um**

mecanismo de baixo custo para resolver as eventuais disputas sobre os bens”. Assim, quanto mais eficiente um sistema registral, maior sua contribuição à economia (grifamos).

Com destacado, a regularização fundiária rural não é um vilão da reforma agrária e tampouco o impeditivo para o desenvolvimento econômico brasileiro, na medida em que visa a proporcionar instrumentos reguladores quando da distribuição de terras. Além disso, como política de Estado, tem a função de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico, consolidando a segurança jurídica e a retomada do domínio e da soberania territorial.

Para tanto, dentre os vários instrumentos normativos disponíveis que visam a estabelecer o acesso à terra no viés da questão agrária e da reforma agrária, a Concessão de Direito Real de Uso passa a ter uma importância significativa para o desenvolvimento econômico brasileiro, consubstanciado no Decreto-Lei n. 271/1967, que em seu art. 7º regulamenta tal instrumento:

É instituída a **concessão de uso de terrenos públicos ou particulares** remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de **regularização fundiária de interesse social**, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza. § 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência (grifamos).

Observa-se sobre esse parâmetro normativo que a CDRU é considerada como direito real, cuja finalidade é promover a regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Também se encontra regulamentada no art. 1.225, XII do Código Civil, com redação

dada pela Lei n. 11.481/2007, que elenca a CDRU entre as espécies de direitos reais. E, ainda, o Código Civil, no art. 1473, IX prevê que a CDRU pode ser objeto de hipoteca, sob a condição de que seja limitada ao prazo fixado para duração da concessão (art. 1473, § 2º, CC). A mesma Lei n. 11.481/2007 incluiu no art. 22, § 1º, III da Lei n. 9.514/1997, que o direito real de uso pode ser objeto de alienação fiduciária, limitada ao tempo de duração da concessão (art. 22, § 2º, Lei n. 9.514/1997).

Além disso, a Lei n. 6.015/1973 também foi alterada pela Lei n. 11.481/2007, prevendo-se a isenção de custas para “o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar” (art. 290-A, I). Nela consta que a CDRU é objeto de registro (art. 167, I, 40) e sua extinção é objeto de averbação (art. 167, II, 29).

Nessa senda, destaque ao art. 18, da Lei n. 8.629/93, que regulamenta os dispositivos da reforma agrária:

Art. 18. 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. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 1º Os títulos de domínio e a CDRU são inegociáveis pelo prazo de dez anos, contado da data de celebração do contrato de concessão de uso ou de outro instrumento equivalente, observado o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 2º Na implantação do projeto de assentamento, será celebrado com o beneficiário do programa de reforma agrária contrato de concessão de uso, gratuito, inegociável, de forma individual ou coletiva, que conterá cláusulas resolutivas, estipulando-se os direitos e as obrigações da entidade concedente e dos concessionários, assegurando-se a estes o direito de adquirir título de domínio ou a CDRU nos termos desta Lei. (Redação da pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 3º O título de domínio e a CDRU conterão cláusulas resolutivas e será outorgado ao beneficiário do programa de reforma agrária, de forma individual ou coletiva, após a realização dos serviços de medição e demarcação topográfica do imóvel a ser alienado. (Redação da pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 4º Regulamento disporá sobre as condições e a forma de outorga dos títulos de domínio e da CDRU aos beneficiários dos projetos de assentamento do Programa Nacional de Reforma Agrária. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 5º O valor da alienação, na hipótese de outorga de título de domínio, considerará o tamanho da área e será estabelecido entre 10% (dez por cento) e 50% (cinquenta por cento) do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra, com base nos valores de imóveis avaliados para a reforma agrária, conforme regulamento. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 6º As condições de pagamento, carência e encargos financeiros serão definidas em regulamento, não podendo ser superiores às condições

estabelecidas para os financiamentos concedidos ao amparo da Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, e alcançarão os títulos de domínio cujos prazos de carência ainda não expiraram. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014).

§ 7º A alienação de lotes de até 1 (um) módulo fiscal, em projetos de assentamento criados em terras devolutas discriminadas e registradas em nome do Incra ou da União, ocorrerá de forma gratuita. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014).

§ 8º São considerados não reembolsáveis: (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014).

I - os valores relativos às obras de infraestrutura de interesse coletivo; (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014).

II - aos custos despendidos com o plano de desenvolvimento do assentamento; e (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014).

III - aos serviços de medição e demarcação topográficos. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014).

§ 9º O título de domínio ou a CDRU de que trata o caput poderão ser concedidos aos beneficiários com o cumprimento das obrigações estabelecidas com fundamento no inciso V do art. 17 desta Lei e no regulamento. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014).

§ 10. Falecendo qualquer dos concessionários do contrato de concessão de uso ou de CDRU, seus herdeiros ou legatários receberão o imóvel, cuja transferência será processada administrativamente, não podendo fracioná-lo. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014).

§ 11. Os herdeiros ou legatários que adquirirem, por sucessão, a posse do imóvel não poderão fracioná-lo. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014).

§ 12. O órgão federal executor do programa de reforma agrária manterá atualizado o cadastro de áreas desapropriadas e das adquiridas por outros meios e de beneficiários da reforma agrária e disponibilizará os dados na rede mundial de computadores. (Incluído pela Lei nº 13.001, de 2014)

§ 13. Os títulos de domínio, a concessão de uso ou a CDRU a que se refere o caput deste artigo serão conferidos ao homem, na ausência de cônjuge ou companheira, à mulher, na ausência de cônjuge ou companheiro, ou ao homem e à mulher, obrigatoriamente, nos casos de casamento ou união estável. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 14. Para fins de interpretação, a outorga coletiva a que se refere o § 3º deste artigo não permite a titulação, provisória ou definitiva, a pessoa jurídica. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 15. Os títulos emitidos sob a vigência de norma anterior poderão ter seus valores reenquadrados, de acordo com o previsto no § 5º deste artigo, mediante requerimento do interessado, observados os termos estabelecidos em regulamento e vedada a restituição de valores já pagos que eventualmente excedam o valor devido após o reenquadramento. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017) (grifamos).

Por esse cenário legislativo aqui delineado, a CDRU é um instrumento administrativo que visa a contribuir para melhor distribuição de terras, o que permite ao beneficiário do programa da reforma agrária ter acesso às terras públicas, podendo obter crédito para o fomento da produção rural e uso da terra. Além disso, é considerado um instrumento de acesso às terras públicas, na regularização fundiária rural na Amazônia Legal, conforme preceitua o art. 4 e 15 da Lei n. 11.952/2009:

Art. 4º Não serão passíveis de alienação ou concessão de direito real de uso, nos termos desta Lei, as ocupações que recaiam sobre áreas: I - reservadas à administração militar federal e a outras finalidades de utilidade pública ou de interesse social a cargo da União; II - tradicionalmente ocupadas por população indígena; III - de florestas públicas, nos termos da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, de unidades de conservação ou que sejam objeto de processo administrativo voltado à criação de unidades de conservação, conforme regulamento; ou IV - que contenham acessões ou benfeitorias federais.

Art. 15. O título de domínio ou, no caso previsto no § 4º do art. 6º, o termo de **concessão de direito real de uso** deverá conter, entre outras, cláusulas que determinem, pelo prazo de dez anos, sob condição resolutiva, além da inalienabilidade do imóvel. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017) (Vide ADIN nº 4.269) I - a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017) (Vide ADIN nº 4.269) II - o respeito à legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012; (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

III - a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017) IV - as condições e a forma de pagamento. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017) § 1º Na hipótese de pagamento por prazo superior a dez anos, a eficácia da cláusula resolutiva prevista no inciso IV do caput deste artigo estender-se-á até a integral quitação. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017) § 2º Ficam extintas as condições resolutivas na hipótese de o beneficiário optar por realizar o pagamento integral do preço do imóvel, equivalente a 100% (cem por cento) do valor médio da terra nua estabelecido na forma dos §§ 1º e 2º do art. 12 desta Lei, vigente à época do pagamento, respeitado o período de carência previsto no art. 17 desta Lei e cumpridas todas as condições resolutivas até a data do pagamento. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017) (Vide ADIN nº 4.269) § 3º O disposto no § 2º deste artigo aplica-se aos imóveis de até um módulo fiscal. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017) § 4º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017) (Vide ADIN nº 4.269) § 5º (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017) (Vide ADIN nº 4.269) § 6º O beneficiário que transferir ou negociar por qualquer meio o título obtido nos termos desta Lei não poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária (grifamos).

Pela referida lei, percebe-se o quão é importante a CDRU para o cenário da questão agrária, em especial como consolidação da regularização fundiária rural, em prol da reforma agrária, das comunidades tradicionais, do campesinato. Visa-se à regular a distribuição de terras e, por conseguinte, promover o desenvolvimento socioeconômico como garantia real ao acesso às linhas de créditos pelo pequeno agricultor, aos assentados da reforma agrária, além de garantir a soberania territorial e alimentar.

De outra banda, será que a Concessão de Direito de Real de Uso contribuiu para a Financeirização da Terra, uma vez que tem força de garantia real? Para compreender tal

indagação, é de suma importância situar o termo “financeirização” no contexto da questão agrária e, a partir de então, buscar demonstrar se a CDRU tem um papel relevante economicamente no âmago dessa financeirização.

Desse modo, vejamos o conceito de Chesnais (2016) citado por Mariana Fix (2019, p. 15-16) sobre a financeirização: “diz respeito à disseminação profunda e geral das características do capital portador de juros, tal como identificadas por Marx no Livro III de *O Capital*, no sistema como um todo” (tradução nossa). Na perspectiva conceitual, a terra é considerada como capital que se transforma em mercadoria e, por sua vez, se transforma em capital ativo e posteriormente em capital fictício.

Nessa senda, Mariana Fix (2019, p.645) faz a seguinte observação a respeito do posicionamento de Harvey: “Podemos concordar com Harvey e acrescentar que, quando a terra é tratada como ativo puramente financeiro, o que acontece é que a forma de determinação de seu preço prevalece sobre sua especificidade de ser um ativo real e de ter um valor de uso efetivo”. Assim, a terra transforma-se de ativo real em ativo financeiro, de elemento necessariamente constituinte do capital produtivo em capital “fictício”.

Por esse prisma, a terra passa a interessar para o mercado global na medida em que há aumento significativo na produção de commodities – boom das commodities –, a fim de atender o mercado internacional e o poder hegemônico do agronegócio.

Nesse ínterim, vejamos a transcrição extraída do artigo “A Financeirização da Terra”, de Junior Barros (2017, p. 06):

[...] é que os processos de integração à dinâmica da financeirização a terra vivenciados pela agricultura brasileira, no qual o capital financeiro, diante do contexto global, assume dimensão central, aliados à expansão do agronegócio que provoca na década de 2000 o boom das commodities e o correspondente aumento de preços das mesmas, configuram a inserção do Brasil no chamado “**mercado global de terras**” (grifamos).

Essa financeirização aqui debatida tem a terra como mercadoria e, como tal, constitui o capital financeiro para atender o mercado global de terras. Partindo dessa contextualização, importa trazer à discussão acerca da CDRU frente a esse mercado financeirizado de terra.

Esse instrumento jurídico sedimentado em legislação própria visa a proporcionar a distribuição de terras pela reforma agrária e a regularização fundiária na Amazônia Legal. A priori, não tem o objetivo de transformar a terra como mercadoria, ao contrário, passa a ser um instrumento de controle estatal sobre as terras públicas em detrimento ao mercado de terras, cuja concessão está pautada em condições resolutivas.

Entretanto, será que a CDRU, como mecanismo de controle estatal das terras públicas e seu acesso pelos assentados da reforma agrária poderão servir de instrumento jurídico para alimentar o mercado de terras?

Esses questionamentos são relevantes para o cenário em discussão, haja vista que a CDRU pode ser um mecanismo inverso às políticas públicas de acesso à terra, quando o mercado financeiro de terras tenta burlar esse sistema. Isso ocorre a fim de beneficiar-se com a destreza dos beneficiários quando se veem desamparados pelos programas do governo, quando do acesso às linhas créditos, falta de recursos técnicos para produção, dentre outros fatores socioeconômicos.

A legislação em vigor estabelece alguns critérios para a efetivação da regularização fundiária na Amazônia Legal e o acesso ao Programa Nacional da Reforma Agrária por meio da CDRU, inclusive pautada em instrução normativa editada pelo INCRA, que destaca os seguintes critérios: inalienabilidade do imóvel, a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva; o respeito à legislação ambiental, em especial quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e as condições e a forma de pagamento, as quais passam a vigorar pelo prazo de 10 (dez) anos.

Observa-se que o legislador listou alguns critérios que devem ser cumpridos para a efetivação do título de domínio, todavia esse rol não é taxativo, podendo constar outras exigências legais. Destaque para o cumprimento da função social da propriedade estatuído no art. 186¹⁰ da Constituição Federal. Nessa esteira, o INCRA, por meio da Instrução Normativa n. 97, de 17 de dezembro 2018, também sistematizou a forma como será processada a emissão da CDRU:

Art. 18. A Concessão de Direito Real de Uso - CDRU é o instrumento com força de escritura pública que transfere, de forma gratuita e em caráter definitivo, o direito real de uso condicionado à exploração rural de imóvel da Reforma Agrária pelo beneficiário.

Art. 19. O beneficiário da CDRU poderá, a qualquer tempo, optar por convertê-la em TD, sem prejuízo na contagem do prazo de inegociabilidade, sendo o valor da alienação calculado na forma estabelecida no Capítulo IV desta Instrução Normativa. Art. 20. Por sucessão legítima ou testamentária, a

¹⁰ - Art. 186. 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.

CDRU é transferível a qualquer tempo desde que os herdeiros ou os legatários atendam aos requisitos de elegibilidade do PNRA, vedado o fracionamento do lote.

§ 1º Na hipótese de sucessão legítima ou testamentária em CDRU ainda pendente de cumprimento das cláusulas resolutivas, os herdeiros assumirão as obrigações constantes do instrumento titulatário.

§ 2º Na hipótese de haver mais de um herdeiro interessado, a transferência da concessão objeto da CDRU se dará na forma de condomínio.

Art. 21. O Incra rescindirará a CDRU, providenciando sua reintegração na posse do lote, podendo indenizar benfeitorias úteis e necessárias feitas de boa-fé, nas hipóteses de:

I - não haver herdeiro ou legatário que preencha os requisitos de elegibilidade do PNRA; ou

II - haver herdeiro ou legatário que preencha os requisitos de elegibilidade do PNRA, que, no entanto, não queira ou não possa assumir as obrigações constantes da CDRU. Art. 22. A concessão objeto da CDRU é inegociável por ato inter vivos durante o período de dez anos, contado da data de celebração do CCU ou de outro instrumento equivalente que comprove o início de exploração da parcela após a homologação da família na RB.

§ 1º Decorrido o prazo de dez anos, cumpridas as condições resolutivas e mediante anuência do Incra, a concessão do direito real de uso poderá ser negociada por ato inter vivos, desde que o **adquirente atenda aos requisitos de elegibilidade do PNRA**, vedado o fracionamento do lote ou a incorporação a outro imóvel rural que resulte em área final que ultrapasse quatro (04) módulos fiscais.

Seção IV

Da Transferência da CDRU

Art. 23. Os procedimentos administrativos para anuência do Incra na transferência da CDRU serão processados pela Superintendência Regional do Incra.

§ 1º Além da hipótese de transferência por sucessão legítima ou testamentária, o beneficiário **poderá requerer ao Incra autorização para transferir os direitos e obrigações** referentes à parcela rural homologada em seu nome.

§ 2º O requerimento deverá ser acompanhado de todos os documentos que demonstrem que o novo interessado preenche os requisitos de elegibilidade do **Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA**.

§ 3º A Divisão de Desenvolvimento da Superintendência Regional (SR-00/D) emitirá parecer conclusivo sobre o deferimento ou indeferimento do pedido, seguindo-se de decisão do Superintendente Regional pela autorização ou negativa da transferência.

§ 4º A cada transferência de titularidade da CDRU, exceto para os casos de sucessão legítima ou testamentária, será cobrado pelo Incra o valor correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor mínimo da pauta de valores para fins de titulação previstos para o pagamento de títulos, que deverão ser pagos por meio de GRU emitida pela Divisão de Administração da Superintendência Regional (SR-00/A).

§ 5º Em caso de deferimento, desde que comprovado o pagamento da taxa indicada no parágrafo anterior, o Superintendente Regional autorizará a emissão de nova CDRU em nome do sucessor, com o cancelamento do contrato anterior. § 6º Em caso de indeferimento, caberá recurso ao Comitê de Decisão Regional – CDR (grifamos).

A instrução normativa em destaque condiciona a emissão da CDRU e sua

transferência a terceiros, desde que cumpridos os requisitos instituídos pelo Programa Nacional da Reforma Agrária e haja autorização do INCRA.

Por sua vez, a União adota tal instrumento normativo para o controle estatal do uso das suas terras públicas pelo particular. Todavia será que esse controle é realizado de forma sistêmica, sem se descuidar do caráter socioeconômico? Salienta-se que tal controle torna-se necessário para a garantia dos direitos sociais, em especial o acesso à terra pelo pequeno agricultor, campesinato, comunidades tradicionais, indígenas, à segurança alimentar etc.

Gráfico 1 – Tabela de Contratos Assinados - CDRU



Fonte: Caderno de estudos: Direito a Terra e ao Território (2019, p. 13).

Todavia, parece que essas medidas legislativas e instrumentais, adotadas pelo governo federal, têm demonstrado que os instrumentos jurídicos de titulação, com destaque a CDRU, não têm o condão de garantir aos pequenos produtores o acesso a terra, senão, para disponibilizá-la para o mercado de terras, dado a diminuição de investimento público como forma de incentivar o desenvolvimento socioeconômico dos assentados da reforma agrária.

O gráfico extraído da série Direito a Terra e ao Território demonstra que o número de contratos assinados pelos assentados diminuiu demasiadamente, o que significa que há um aumento considerável de emissão de títulos definitivos de forma individual, acarretando a desestruturação fundiária pela falta de incentivos financeiros pelo governo federal. Por conseguinte, houve um aumento significativo de acesso a créditos junto a Bancos privados, com altas taxas de juros e o endividamento por parte desses titulados, sendo esse último um dos motivos para dispor da terra titulada ao mercado de terra global. Sobre esse contexto, vejamos o comentário de Treccani (2019, p. 04) extraído da respectiva série citada:

Ao se tornar proprietário, o assentado perde o acesso a diversas políticas públicas fundamentais que garantiriam sua permanência no campo. Um exemplo é o financiamento a juros baixos por meio do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Com o título da terra, o agricultor passa a ter que buscar crédito junto aos bancos, a juros mais altos, o que pode levar a um endividamento e a consequente perda de sua terra.

No compasso, ainda fez a seguinte observação:

O governo se isenta de garantir políticas de infraestrutura e apoio para que os agricultores produzam e permaneçam na terra. E de outro, entrega títulos de propriedade a esses mesmos agricultores que, sem condições de permanecerem na terra, possivelmente, mas venderão, desestruturando, portanto, os processos de reforma agrária em curso e gerando reconcentração fundiária (TRECCANI, 2019, p. 04).

Em contribuição à temática em debate, Sauer (2012, p.503) assevera que,

[...] em consequência de investimentos produtivos ou especulativos, o estudo do Banco Mundial afirma que o crescimento da produção agrícola e, conseqüentemente, das demandas e transações de terras, se concentra na expansão de oito commodities: milho, soja, cana-de-açúcar, dendê (óleo), arroz, canola, girassol e floresta plantada, sendo que a participação brasileira se dá fundamentalmente nos três primeiros produtos [...]

Nesse viés econômico, a CDRU não tem o condão de subsidiar o mercado de terra, podendo ser um mecanismo jurídico inviabilizador da financeirização da terra. Além disso, tem como objetivo garantir aos assentados da reforma agrária a segurança fundiária ao retirá-las do mercado e mantê-las sob o controle estatal.

Logo, observa-se no cenário da questão agrária no Brasil o quão é importante conhecer os instrumentos jurídicos que têm o condão de concretizar a propriedade pelo seu viés socioeconômico, bem-estar social, cultural, religioso e com respeito à soberania territorial e alimentar, em especial os princípios e objetivos balizadores previstos na Constituição Federal, bem como aos direitos e garantias individuais.

Como delineado no presente tópico, a Concessão Real de Direito Uso tem por finalidade proporcionar a inclusão social dos povos que lutam pela terra, cujo objetivo é desenvolver uma política distributiva de terra de forma igualitária, permitindo a todos o acesso à terra, a terra como garantia da vida, moradia, bem-estar social, saúde, meio-ambiente ecologicamente equilibrado, dentre outros benefícios.

Desse modo, será que a CDRU poderá ser considerada um mecanismo de controle

estatal quando da distribuição de terras públicas? A resposta a essa indagação não tem o objetivo de esgotar o assunto aqui proposto, pois, apesar de ser um instrumento jurídico que visa a atender a política fundiária brasileira, em favor da Reforma Agrária e da Regularização Fundiária Rural, ainda perpassa por segmentos do poder hegemônico brasileiro como forma de mascarar seu uso para atender ao mercado de terras, flexibilizando a legislação a favor da financeirização da terra, a terra como capital ativo e de estrangeirização.

Por esse prisma, denota-se que a questão agrária do século XXI ainda enfrenta um caos fundiário, na medida em que se propõe a desenvolver políticas públicas fundiárias em descompasso com a distribuição de terras em favor do campesinato, comunidades tradicionais e povos indígenas. Além disso, destaca-se um “novo” personagem que desfavorece a distribuição de terras em favor da Reforma Agrária de Mercado, qual seja o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD.

Nesse ínterim, dada à magnitude do agronegócio, do boom de commodities, da terra como capital financeirizado, da flexibilização legislativa, de ausência de políticas públicas, a CDRU passa a ser um instrumento jurídico com possibilidade significativa para atender o mercado de terra, de forma estruturada e com caráter eminentemente de exclusão socioeconômico.

Outrossim, a Regularização Fundiária Rural tem por finalidade reorganizar a estrutura fundiária agrária brasileira, de forma sistematizada, garantindo o mínimo vital da dignidade humana, com adoção de políticas públicas em favor da soberania alimentar e territorial. Como tal, é considerado um elemento primordial para consolidação da propriedade da terra, em cumprimento à função social da propriedade. Ainda sob esse aspecto, garante a retomada do domínio territorial, bem como realiza distribuição de terras em favor da coletividade, estimulando o desenvolvimento socioeconômico e bem-estar de todos os envolvidos.

Assim, a Regularização Fundiária Rural visa a promover a organização fundiária brasileira por meio da distribuição de terras em favor da coletividade e colaborar para o desenvolvimento econômico do Brasil. Para tanto, a Concessão de Direito de Real Uso passa a ser um instrumento jurídico importante para o desenvolvimento econômico, na medida em que possibilita o acesso à terra e à produção da agricultura familiar como política da inclusão social no contexto da Reforma Agrária, retomando a soberania territorial e alimentar.

II Aquisição das Terras Devolutas versus Fundo de Investimento dos aposentados estrangeiros

No presente tópico será abordada a aquisição das terras devolutas por estrangeiros, sob o manto da legislação infraconstitucional e constitucional, em especial a Lei 5.709/71, bem como a nova modalidade aquisitiva por meio do fundo de investimento pelos aposentados estrangeiros.

Nessa vertente, questiona-se se essa nova modalidade tem o condão de alterar a sistematização do processo de aquisição das terras devolutas por estrangeiros, como forma de desviar a limitação legislativa e o controle estatal e se viola a soberania nacional. Para melhor entendimento da temática aqui em estudo, torna-se necessário visitar a historicidade da legislação em vigor desde 1971 e suas alterações legislativas ao longo desses anos.

Historicamente, Havrenne (2018) asseverou que o berço da legislação, ainda em vigor, remonta ao período do descobrimento do Brasil, tendo como base fundiária o plantation, o latifúndio monocultor, na produção destinada ao mercado externo com a chegada das empresas estrangeiras.

Nesse cenário agrário, não se pode deixar de destacar que a terra transformou-se em ativo financeiro, a partir da Lei de Terras (n. 601/1850), se consolidando no mercado de terras brasileiro. Sob essa ótica mercadológica, as terras devolutas passam a ser vistas como mercadoria e, como tal, a propriedade consolidada por meio da regularização fundiária rural é um atrativo para o ganho de capital, obtenção de lucro para pessoas jurídicas e físicas estrangeiras.

A terra quando regularizada e registrada se transforma na chamada renda fundiária, tendo uma importância significativa para o capitalismo internacional, especialmente para o mercado fundiário. Sob a expectativa da renda, extrai-se da obra “Os limites do Capital”, de Harvey (1982), quando da análise da “Teoria da Renda Fundiária” elaborada por Max, que a terra não é um produto do trabalho humano, podendo ter preço e ser trocada como uma mercadoria, constituindo o capital fictício.

Nessa esteira, Harvey (1982) asseverou que, apesar de Marx ter se debruçado na construção do pensamento científico a respeito da teoria da renda fundiária, a qual consolidou o capital fictício, não se preocupou em desenvolver o estudo sobre os mercados fundiários. Destacou também que o mercado fundiário é um fator preponderante a considerar quando se trata da circulação de capital que rende juros, em destaque, a propriedade da terra. Para tanto, o Estado tem vários gatilhos para o controle dessa renda fundiária. Como bem destacou em

sua obra, a regulação do uso da terra, da expropriação da terra, do planejamento do uso da terra e, por fim, o investimento real, são pontos que o Estado poderia adotar para sedimentar o controle mercadológico fundiário de terras.

Nessa linha, Harvey (1982) apresenta de forma sistêmica dois fatores preponderantes no cenário capitalista internacional e nacional, quando do acesso à terra e a concretização da propriedade rural, qual seja a terra como capital fictício como forma de fomentar o mercado fundiário internacional.

Outro fator a considerar e que tem contribuído de forma significativa para alimentar o capital estrangeiro é a expansão das commodities, ou melhor, o “boom das commodities”, provocado na década de 2000, o que tem aumentado a especulação imobiliária rural, como bem asseverou Delgado (2018) em sua obra “Terra, trabalho e dinheiro”.

Aliado a esse contexto delineado, nasce um novo personagem na corrida pela aquisição de terras brasileiras, os famosos fundos de investimentos estrangeiros interligados a empresas nacionais, alimentados por um público específico, os aposentados estrangeiros. Como exemplo disso, Barros Junior (2017), em seu artigo “A financeirização da terra: novas disputas para o campo brasileiro”, destaca a Teachers Insurance and Annuity Association – College Retirement Equities Fund – TIAA-CREF, um fundo de pensão privado de professores universitários dos Estados Unidos que possui alto montante de capital, cerca de U\$ 866 bilhões para investimentos financeiros em distintos setores. Além disso, a TIAA-CREF capta investimento de inúmeros fundos de pensão ao redor do mundo, sobretudo na América do Norte e na Europa. Possui uma holding intitulada TIAA-CREF Global Agriculture HoldCo, que por meio de investimentos no setor agrícola passa a render lucros diretos ou a financiar empresas que ofereçam possibilidades de ganhos de capital no setor e na produção agrícola.

Sob essa perspectiva global, será que esses fundos de investimentos estrangeiros controlados por empresas nacionais foram criados para “maquiar” certa legalidade na aquisição de terras brasileiras por estrangeiros, inclusive com intuito de burlar a legislação e os órgãos de controle quanto ao limite constitucional e infraconstitucional, quando da aquisição propriamente dita?

Para melhor responder a essa indagação, passamos à análise da Lei n. 5.709/71, com destaque para os artigos 1º, 9, 10 e 13, todos da respectiva lei.

Nesse sentido, iniciaremos nossa análise pelo art. 01, § 1º, ao determinar que a pessoa jurídica brasileira, cuja participação de pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas, com maioria do capital do social e residam ou tenha sede no exterior, serão submetidos ao regime da Lei n. 5.709/01. Da leitura fria do dispositivo citado, a que tudo indica, esses fundos de

investimentos controlados por empresas nacionais, a priori, não necessariamente estariam no rol das limitações legais, entretanto, a questão a ser tratada é sobre o capital social investido nessas empresas, cuja origem é estrangeira e de pessoas que residem no exterior, em especial aos aposentados estrangeiros.

Por esse prisma, importante destacar a natureza jurídica desse tipo de fundo de investimento, pois a partir dessa definição é que será possível almejar a aplicabilidade da lei em comento.

Outro fator a considerar, é o capital estrangeiro associado a esse tipo de fundo de investimento, cujo Projeto de Lei que visa a alterar a Lei n. 4.131/62, entende que

Os recursos financeiros ou monetários introduzidos no Brasil por pessoas físicas e jurídicas estrangeiras, ou quando objeto de reinvestimento para a aplicação em atividades econômicas que envolvam a aquisição e o arrendamento de áreas rurais em território nacional, estarão sujeitos à legislação que regula a aquisição de imóveis rurais por pessoas estrangeiras.

De toda sorte, observa-se que o fundo de pensão de aposentados estrangeiros utilizado para aquisição de terras públicas brasileiras deverá ser submetido às regras constitucionais e infraconstitucionais, em se tratando da aquisição de terras brasileiras.

Para melhor definição desse tipo de fundo, a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados – ANBIMA, no comentário realizado à Consulta Pública 05/2016, que dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) financeiros e de Capitais (ANBIMA), definiu o fundo de investimento como uma comunhão de recursos, sem personalidade jurídica, tendo a natureza jurídica de condomínio, destinado aos ativos financeiros. Definiu ainda que, dentre os tipos de fundos destaques para FII, que têm por finalidade regular os investimentos voltados para ativos financeiros relacionados a empreendimentos imobiliários ou em imóveis diretamente, conforme a Instrução n. 472 da Comissão de Valores Mobiliários – CVM.

Desse modo, o fundo de pensão de estrangeiro deveria ser regulado pela Instrução CVM 472, como forma de monitorar, ou melhor, fiscalizar a aplicação desse tipo de fundo na aquisição de terras públicas brasileiras, por meio de empresas “brasileiras”, com capital social totalmente estrangeiro.

Até aqui, pode se observar que há uma contrariedade ao art. 1¹¹, § 1^o, da Lei 5.709/71,

¹¹ Art. 1^o - O estrangeiro residente no País e a pessoa jurídica estrangeira autorizada a funcionar no Brasil só poderão adquirir imóvel rural na forma prevista nesta Lei. § 1^o - Fica, todavia, sujeita ao regime estabelecido por esta Lei a pessoa jurídica brasileira da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior.

o que, a priori, merece atenção especial por parte das autoridades públicas, quando da fiscalização desses fundos de investimentos criados com a finalidade de adquirir terras públicas ou devolutas, sob o manto da política fundiária, tornando-se um verdadeiro “grileiro internacional de terras públicas ou devolutas”, o que viola um dos princípios basilares da Constituição Federal, o princípio da soberania nacional.

Para melhor reafirmar a situação posta, citamos o caso do INCRA, que adotou o procedimento de cancelamento de vários títulos emitidos, em que se avaliou aquisição de terras públicas da União por empresas nacionais com capital social constituído por fundos de pensionistas estrangeiros.

Figura 2 – Notícia

INCRA declara como ilegal a compra de terras por fundo de pensão alemão em regiões de Cerrado

DEZEMBRO 12, 2021 / MARCOS PEDŁOWSKI

O INCRA classificou como ilegais as compras de terras pelo provedor de serviços financeiros e previdência TIAA dos EUA na região ecologicamente sensível do Cerrado. Desde 2012, a organização de direitos humanos FIAN criticava a Ärzteversorgung Westfalen-Lippe (ÄVWL) por participar na compra de terras por meio de um fundo de investimento

Fonte: <https://blogdopedłowski.com/2021/12/12>

Observa-se por essa publicação que o INCRA classificou esse tipo de titulação totalmente ilegal, o que nos leva a crer que essa forma de aquisição restou comprometida diante do cenário legislativo agrário brasileiro, voltando-se contra a soberania nacional.

A Rede Social de Justiça e Direitos Humanos consolidou um relatório sobre a situação das terras brasileiras adquiridas por meio de fundos de pensão, tendo como objeto de estudo a Empresa Radar S/A e a Especulação com Terras no Brasil. Extrai-se do relatório que a Empresa Radar S/A e Consan S/A são parceiras na aquisição de terras brasileiras, utilizando-se de fundos de pensionistas estrangeiros para fomentar o mercado de terras, tendo como principal parceiro a TIAA-CREF. Para melhor compreensão, vejam os seguintes trechos contidos no respectivo relatório (2015, p. 21):

A legislação brasileira define em 25% de um município a extensão máxima permitida de terras sob propriedade estrangeira 16. Com a estrutura de investimentos apresentada pela Radar S/A, por exemplo, com a qual o capital de fundos de pensão estrangeiros em sociedade com a Cosan S/A busca realizar seus rendimentos por meio da especulação com terras, a concentração das terras nas mãos da TIAA-CREF Global Agriculture HoldCo fica escondida, permitindo-a burlar o espírito da lei, conforme atesta o advogado Daniel Viegas. Para ele, a prática de terceirização financeira da compra e venda de terras causa o que é conceitualizado juridicamente por “Avariamento Legal”, que significa a utilização de mecanismos não reconhecidos para descumprir a legislação em vigor.

Conforme destacado no relatório, as empresas que administram os fundos de aposentados internacionais direcionam o capital estrangeiro para compra de terras por meio de empresas brasileiras, como, por exemplo, a Radar e a Cosan, ao criar uma verdadeira malha de ilegalidade de aquisição terras brasileiras por estrangeiros, conseqüentemente, burlando a legislação específica.

Figura 3 – Organograma dos Investimentos

Fonte: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos

Nesse passo, há de se destacar uma afronta à soberania nacional, à legislação infraconstitucional e Constitucional, com destaque aos dispositivos da Lei n. 5.709/71.

Em relação à forma de aquisição, o art. 9º, da citada lei, determina que tem de ser feito por escritura pública com menção ao documento de identidade do adquirente prova de

residência no território nacional e, em determinados casos, deverá ter autorização do órgão competente ou assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. Nesse ponto, destaque para o art. 108 do Código Civil, que assim determina: “Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País”.

Por esse prisma, observa-se que os requisitos contidos no art. 9º, da supracitada lei, são taxativos e devem ser obedecidos na forma como estabelecido, dentre os quais destacamos a necessidade de autorização do órgão competente ou assentimento prévio da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. Será que há um controle sobre esses fundos de pensão como capital internacional na aquisição de terras brasileiras?

Para tentar responder tal indagação, verificou-se, em consulta ao site do INCRA, ser a respectiva autarquia federal a responsável pela autorização e, em casos especiais, assentimento prévio ao Conselho de Segurança Nacional. O INCRA, por sua vez, editou a Instrução Normativa n. 88/2017, que dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para aquisição de terras por estrangeiros.

Da leitura ampla da citada Instrução, nota-se que não há regulamentação sobre aquisição de terras por estrangeiros por meio desses fundos de pensão de estrangeiros, o que, a priori, significa que essa modalidade aqui tratada é considerada um subterfúgio, ou até mesmo uma forma de burlar a legislação específica.

Sobre esse aspecto, o INCRA tem desenvolvido, juntamente com as demais autoridades judiciárias, o controle fiscalizatório sobre esse tipo de aquisição de terra e, ao mesmo tempo, declarado nulas as aquisições com esse tipo de aporte financeiro. Citamos como exemplo o caso do Estado da Bahia, onde o INCRA, em uma ação conjunta com TJ/BA, reconheceu as fraudes perpetradas na aquisição de terras por fundos de pensão TIAA-CREF, dentre outros:

Dois fatos relevantes sobre a atuação de empresas estrangeiras no mercado de terras da região MATOPIBA vieram a público recentemente. Em 6 de outubro de 2020, o Tribunal de Justiça da Bahia ordenou o bloqueio das matrículas de 107 mil hectares da Gleba Campo Largo, no município de Cotegipe, adquiridos ilegalmente pela Caracol Agropecuária, subsidiária brasileira do fundo de pensão da Universidade de Harvard (HMC). O segundo fato foi o parecer técnico da Divisão de Fiscalização e Controle de Aquisição por Estrangeiros (DFC-2) do INCRA, que reconheceu a nulidade das aquisições de dezenas de imóveis rurais realizadas pela parceria do fundo de pensão estadunidense TIAA-CREF com a Cosan S/A, que resultou na criação das empresas do Grupo Radar (REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E

DIREITOS HUMANOS. 2020, online).

Diante desse cenário, observa-se que o INCRA discretamente vem realizando ações no combate a esse tipo de fraude, quando da desobediência dos regramentos jurídicos no controle da aquisição de terras por estrangeiros, e, como tal, indiretamente ou diretamente concretiza mais uma forma de combate à grilagem internacional de terras brasileiras. Assim como Autarquia federal, os Cartórios de Registros de Imóveis também passam a ser aliados no enfrentamento da matéria, conforme se verifica no teor do art. 10¹², da Lei n. 5.709/71.

De acordo com respectivo dispositivo, o Cartório detém o controle das informações prestadas em nível de cadastro das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras. A par das informações coletadas, poderá segmentá-las aos órgãos de controle e fiscalização, com finalidade de obstaculizar a grilagem de terras brasileiras por pessoas jurídicas constituídas com essa finalidade, cujo capital social tem origem em fundos de pensão de organizações internacionais.

Aliado à emblemática, o Projeto de Lei n. 2963/19, em tramitação da Câmara Federal, em nada contribui para o enfrentamento dessa nova modalidade de aquisição de terras por estrangeiros, pelo contrário, torna-se um “aliado legal” para o favorecimento do mercado de terras, no âmbito internacional. Inclusive altera a Lei n. 4.131/62, que disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências.

Enquanto isso, a agricultura familiar, o pequeno produtor, as comunidades tradicionais, em especial a Política da Reforma Agrária ficarão mais fragilizados e vulneráveis, tornando-os verdadeiros personagens da pobreza agrária brasileira e, conseqüentemente, contribuirá para aumento da violência urbana e rural, da fome, dentre outros fatores socioeconômicos.

Sob esse aspecto, observa-se que em nada evoluiu o cenário político agrário, ou melhor, essa evolução propriamente estabelecida em pleno século XXI tem como principal objetivo favorecer os “grandes latifundiários”, o agronegócio internacional, o mercado de terras, concretizando uma verdadeira política de exclusão social, que ainda perdura atualmente.

¹² Art. 10. Os Cartórios de Registro de Imóveis manterão cadastro especial, em livro auxiliar, das aquisições de terras rurais por pessoas estrangeiras, físicas e jurídicas, no qual deverá constar: I - menção do documento de identidade das partes contratantes ou dos respectivos atos de constituição, se pessoas jurídicas; II - memorial descritivo do imóvel, com área, características, limites e confrontações; e III - transcrição da autorização do órgão competente, quando for o caso.

III Cadastro Ambiental Rural à Luz da Regularização Fundiária Rural no Combate à Grilagem

Nesse tópico, serão abordadas as questões inerentes à posse e à propriedade privada de terra devolutas sob o enfoque dos direitos socioambientais, buscando compreender a importância do Cadastro Ambiental Rural com vista à regularização fundiária rural das terras devolutas e o combate à grilagem. Para tanto, foi utilizado o método qualitativo-jurídico, por meio da análise das obras doutrinárias, artigos científicos e marcos legais (Estatuto da Terra) como efetivação da regularização fundiária das terras públicas aos autores aqui envolvidos.

Nesse passo, serão analisados os mecanismos legais na concretização da propriedade privada por meio da titulação das terras devolutas, em face do cumprimento da função social, bem como se averiguará se de fato o Cadastro Ambiental Rural inibe a ação do grileiro sobre as terras devolutas em detrimento aos direitos socioambientais das comunidades tradicionais, da agricultura familiar, dos indígenas, do pequeno agricultor etc.

Sendo assim, passamos a delinear nos tópicos seguintes os fundamentos jurídicos e históricos a respeito do tema proposto, a fim de responder às indagações apontadas e, ao final, destacar as considerações finais a respeito do Cadastro Ambiental Rural à luz da Regularização Fundiária Rural e a sua importância no combate à grilagem.

IV Regularização Fundiária Rural das Terras de Devolutas e Cadastro Ambiental Rural

Para melhor compreensão do instituto do Cadastro Ambiental Rural no combate à Grilagem, importa, primeiramente, conhecer como se caracteriza a regularização fundiária rural das terras devolutas, tendo como base legal os marcos regulatórios, quais sejam Sistema Sesmarial, Lei de Terras, Estatuto da Terra e demais regramentos jurídicos.

A legislação agrária vigente, qual seja o Estatuto da Terra, tem pautado que, para concretização da regularização fundiária rural das terras devolutas, deverá haver o cumprimento da função social da propriedade, que se encontra estatuída nos regramentos jurídicos aqui citados, bem como na Constituição Federal de 1988. Para tanto, a regularização fundiária rural é pautada no cumprimento da função social da propriedade.

Por esse prisma, é importante destacar os ensinamentos do renomado jurista Marés

(2010, p. 181-198), quando tratou do tema “Função Social da Propriedade”, vejamos:

Em 1964 foi promulgado o Estatuto da Terra, Lei n.º 4.504, de 30 de novembro. **Pela primeira vez uma lei brasileira adotava a função social como paradigma para a qualificação da propriedade.** Para aquela lei, “a propriedade da terra desempenha integralmente sua função social quando: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividades; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam (grifamos).

Pelo ensinamento, percebe-se que a propriedade se consolida pelo seu uso, mas não um uso qualquer, pois deve estar pautado nos requisitos previstos na legislação citada e em consonância com a Constituição Federal de 1988.

O legislador constituinte, assim, também, asseverou no art. 186, da Constituição Federal de 1988, que a propriedade rural estaria cumprindo a função social quando atendesse os requisitos seguintes: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Nesse diapasão, o jurista Lopes (2016) em sua obra, asseverou que,

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a destinação de terras públicas e devolutas deve ser compatibilizada com a política agrícola e com o Plano Nacional de Reforma Agrária (art. 188 da CF/1988). Além disso, é necessário que a área pública esteja cumprindo a sua função socioambiental para que a posse seja regularizada (Ipam, 2006). Existem diversos instrumentos de regularização fundiária em terras da União; no entanto, com relação aos imóveis rurais, a modalidade mais importante é a aquisição do imóvel por meio da alienação (venda, permuta ou doação).

Por essa sistematização, Lopes (2016) ensina que a regularização fundiária das terras devolutas tem o condão de garantir a segurança jurídica das posses legítimas, solucionando os conflitos fundiários, combatendo a grilagem, em razão da identificação das áreas públicas e regularizadas.

Posto isso, conhecer a acepção jurídica do que venham a ser terras devolutas e/ou públicas é de suma importância para consolidar a regularização fundiária rural com enfoque no art. 188, da Constituição Federal. Assim, Treccani (2019) ensina que as terras devolutas são aquelas que não foram aplicadas a nenhum uso público, seja nacional, estadual e

municipal, ou que não estão no domínio particular, em face de algum título legítimo¹³.

Colaborando com o tema aqui proposto, Claudio (2012) ensina que as terras devolutas, por não estarem registradas como propriedade dos entes estatais, serão consideradas devolutas e, quando discriminadas e arrecadadas, passam a ser terras públicas, a fim de atender os regramentos jurídicos nos moldes estabelecidos no art.188¹⁴, da Constituição Federal.

Nessa senda, importa consignar o princípio da privatização das terras públicas, que reside em destinar as terras públicas alienáveis às pessoas humildes aptas e determinadas a cultivarem a terra (CLAUDIO, 2012). Assim, deve ser dado ao referido princípio um conteúdo socioambiental, de modo a, primeiramente, reservar as terras inalienáveis por direitos ambientais, indígenas ou comunitários tradicionais, e destinar as terras alienáveis àqueles que durante toda nossa história foram preteridos ao acesso de sua propriedade: os trabalhadores rurais.

Logo, o processo de titulação das terras devolutas demanda uma atenção aos princípios norteadores do Direito Agrário, a legislação infraconstitucional, a Constituição Federal, respeitando, sobretudo, os direitos socioambientais, culturais, o direito ao acesso à terra, em prol daqueles que verdadeiramente são filhos da terra e a respeitam como Mãe Terra, provedora da vida.

V Cadastro Ambiental Rural no Combate à Grilagem

A consolidação do domínio das terras devolutas se dá por meio do processo de regularização fundiária, devidamente autuado na autarquia competente, que, no caso da União, será o INCRA. A partir de então, será analisado sob qual enfoque o Cadastro Ambiental Rural poderá ser utilizado ou não para fins de consolidar a titulação administrativa em favor do trabalhador rural, das comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas em detrimento da ação dos grileiros.

¹³ Devolutas são as terras que não estão aplicadas a algum uso público nacional, estadual ou municipal; as que não estavam na posse de algum particular, com ou sem título, em 1850; as que não estão no domínio particular, em virtude de algum título legítimo. Assim, as terras devolutas não se confundem com álveo ou com o leito maior sazonal, pois esses terrenos são aplicados a um uso público, ou seja, têm uma destinação, que é dar suporte à água.

¹⁴ **Art. 188.** A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. § 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional. § 2º Exceção-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

Por esse prisma, é necessário entender o que é “Cadastro Ambiental Rural”, pois em princípio é um cadastro criado pelo Governo Federal com intuito de conhecer e controlar a situação ambiental do País e não tem como objetivo a concretização da propriedade privada.

Nessa linha, o Cadastro Ambiental Rural – CAR – Serviço Florestal Brasileiro e Órgãos Gestores do SICAR nos Estados e DF foi criado pela Lei n. 12.651 de 25 de maio de 2012, cuja acepção jurídica encontra-se prevista no art.29¹⁵ e seus incisos, vejamos:

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Por esse prisma, o CAR tem como finalidade integrar as informações ambientais das propriedades e posses, o que, a priori, coaduna com os preceitos legais da função social da propriedade, quando da observância do Estatuto da Terra, e o art. 188¹⁶ da Constituição Federal, no acesso às terras devolutas do estado brasileiro.

Partindo dessa assertiva, será que o CAR tem o condão de combater a grilagem das terras devolutas? Para melhor responder a essa indagação, vejamos os ensinamentos do Prof. Trecanni (2018, p.59):

¹⁵ Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

§ 2º É dever do Poder Público:

- a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;
- b) zelar para que a **propriedade da terra desempenhe sua função social**, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

§ 3º A todo agricultor assiste o direito de permanecer na terra que cultive, dentro dos termos e limitações desta Lei, observadas sempre que for o caso, as normas dos contratos de trabalho.

§ 4º É assegurado às populações indígenas o direito à posse das terras que ocupam ou que lhes sejam atribuídas de acordo com a legislação especial que disciplina o regime tutelar a que estão sujeitas.

¹⁶ Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

§ 2º Excetuam-se do disposto no parágrafo anterior as alienações ou as concessões de terras públicas para fins de reforma agrária.

O cadastro das propriedades rurais permite o conhecimento das condições legais, econômicas e sociais dos imóveis, bem como a forma de exploração da terra favorecendo o planejamento da política fundiária, agrária e agrícola de uma nação. O desconhecimento destes dados não permite ter uma avaliação correta da realidade e nem favorece planejar o futuro.

Ainda, o autor destaca que a regularização fundiária e ambiental não poderá ser objeto de regularização quando a ocupação ali existente não respeita as normas ambientais. Partindo dessa breve explanação, o CAR é um instrumento que possibilitará investigar a situação da posse, o descumprimento das normas ambientais, todavia a grilagem tem utilizado de má-fé para efetivação da regularização fundiária rural.

O Professor Trecanni¹⁷ cita como exemplo o Estado do Pará, cuja recomendação do Ministério Público do Estado do Pará, em 2018, foi o cancelamento imediato do CAR incidentes em projetos de assentamento agroextrativistas e territórios quilombolas. Desse modo, é demasiadamente importante o Cadastro Ambiental Rural, inclusive, passou a ter destaque no Decreto n. 10.592, de 24 de dezembro de 2020:

Art. 5º O procedimento para regularização fundiária de ocupações incidentes em áreas rurais da União e do Incra será instruído por meio de processo administrativo de habilitação dos imóveis, de acordo com as seguintes etapas: I - entrega pelo requerente, por meio físico ou eletrônico: a) do requerimento de solicitação de regularização; b) de documentos pessoais de identificação do ocupante e de seu cônjuge ou companheiro; c) da documentação de identificação do imóvel, da qual deverá constar a área, a localização e a dimensão, por meio de planta e memorial descritivo com Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, coordenadas dos vértices referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e submetidas ao Sistema de Gestão Fundiária do Incra - Sigef; **d) do comprovante de Inscrição no Cadastro Ambiental Rural – CAR** (grifamos).

Corroborando com a explanação em comento, o jurista Delgado (2021, p.20), em sua obra “A questão Agrária no Brasil, 1950-2003”, considerou “uma enormidade de terras devolutas, cuja posse é ilegal, ou que tenha sido objeto titulação fictícia, inclusive destacando a violação aos direitos indígenas, às unidades de conservação”.

¹⁷ Professor Trecanni: Pesquisas desenvolvidas na última década no Estado do Pará mostram como persiste um quadro de apropriação indevida de terras públicas por particulares (“grilagem”). A partir da análise dos dados cadastrais disponíveis e dos registros imobiliários bloqueados pelo Provimento CJCI/TJ-PA no 13/2006 e cancelados (Decisão do Ministro Gilson Dipp de 16 de agosto de 2010) e requalificados (Decisão da Ministra Eliana Calmon de 22 de setembro de 2010) se traça uma situação fundiária onde, em muitos casos, continuam a existir municípios onde o “papel”, isto é, os documentos, ocupam mais território que a superfície dos mesmos 2. É muito difícil encontrar nas Certidões de Inteiro Teor expedidas pelos Cartórios de Registros de Imóveis a comprovação do regular destaque dos mesmos do patrimônio público para o particular

Nesse cenário, não podemos deixar de citar a MP da Grilagem, a qual foi convertida na Lei n. 11.952/2009, criando o Programa Terra Legal, que, na visão de Tiago (2020), facilitou a regularização fundiária da ocupação ilegal de áreas públicas na Amazônia Legal, a grilagem.

Veja-se que a exigência do cadastro para fins conhecer a realidade fundiária do Brasil decorre da Lei n. 601/1850, sendo o cadastro ambiental rural um dos instrumentos balizadores da concretização fundiária rural. A Lei n. 10.267/2001, em seu art. 2º¹⁸, prevê que os proprietários, titulares de domínio útil ou os possuidores a qualquer título devem atualizar a declaração de cadastro para preservação, conservação e proteção de recursos naturais.

Nessa senda, importa consignar que é um instrumento de grande relevância no combate à grilagem, inclusive no que concerne ao processo de regularização fundiária rural a quem de fato cumpre a função social da propriedade, resguardando os direitos das comunidades quilombolas, tradicionais, indígenas, pequeno agricultor. Ademais disso, o legislador, quando da criação da Lei n. 12.651/2012, listou no art. 3º¹⁹, inciso V, o que se entende por pequena propriedade ou posse rural familiar, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária que atendam o disposto no art. 3º da Lei n. 11.326/2006. Desse modo, reafirma a importância do CAR no combate à grilagem.

Nesse aspecto, a regularização fundiária rural tem como fundamento consolidar a propriedade plena daqueles que vêm exercendo a função social da propriedade, em

¹⁸ Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. § 1º A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). I - **identificação do proprietário ou possuidor rural; II - comprovação da propriedade ou posse; III - identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal.** § 2º **O cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade de cumprimento do disposto no art. 2º da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.** § 3º A inscrição no CAR é obrigatória e por prazo indeterminado para todas as propriedades e posses rurais. (Redação dada pela Lei nº 13.887, de 2019) § 4º Os proprietários e possuidores dos imóveis rurais que os inscreverem no CAR até o dia 31 de dezembro de 2020 terão direito à adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), de que trata o art. 59 desta Lei. Art. 2º (...) § 3º Ficam também obrigados todos os proprietários, os titulares de domínio útil ou os possuidores a qualquer título a atualizar a declaração de cadastro sempre que houver alteração nos imóveis rurais, em relação à área ou à titularidade, bem como nos casos de preservação, conservação e proteção de recursos naturais.

¹⁹ Art. 3º Para os efeitos desta Lei entende-se por: V - pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006;

cumprimento às normas legais previstas no Sistema Sesmarial, a Lei de Terras, Estatuto da Terra e demais legislações em vigor.

Nesse passo, a propriedade plena das terras devolutas deve propiciar a garantia do bem-estar social, cultural e socioeconômico de todos aqueles que têm cumprido com a função social da propriedade em prol de acabar com fome, resguardando e respeitando os direitos das comunidades tradicionais, indígenas, da agricultura familiar, a terra como bem da vida.

Por esse norte, a regularização fundiária rural aplicada pelos órgãos reguladores, em especial o INCRA, deve se atentar aos direitos constitucionais quando da destinação das terras públicas aos projetos da reforma agrária, assentamentos, garantia da propriedade fundiária aos menos favorecidos, em respeito aos ditames das legislações agrárias e constitucional.

Como bem demonstrado no contexto apresentado, a grilagem é e tem sido um entrave na execução das políticas públicas agrárias com vista às garantias constitucionais dos direitos das comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas, da reforma agrária, da agricultura familiar, do bem-estar social, quando da concretização dos direitos da propriedade plena no acesso às terras devolutas.

Assim, o Cadastro Ambiental Rural não tem o objetivo de garantir a propriedade, entretanto tem sido um mecanismo tecnológico de grande relevância no combate à grilagem. Isso se pôde abstrair dos regramentos jurídicos e doutrinários aqui expostos, do qual os órgãos reguladores, sejam estaduais ou federais, devem se utilizar no combate à grilagem, quando da aplicação das políticas públicas em prol da consolidação da propriedade fundiária, cuja finalidade é a distribuição equitativa das terras devolutas por meio da reforma agrária, as garantias constitucionais das comunidades quilombolas, tradicionais, indígenas, agricultura familiar, o pequeno produtor, em consonância com bem-estar social, ambiental, cultural e socioeconômico.

4.6. Cadastro Ambiental Rural dos Povos e Comunidades Tradicionais (CAR PCT)

Nesse tópico, será abordado o Cadastro Ambiental Rural dos povos e das Comunidades tradicionais que divergem dos demais CARs, este último cuja regulamentação está prevista na Lei Federal n. 12.561/2012, regulamentada pelo Decreto n. 7.830, de 17 de outubro de 2012, pela Instrução Normativa n. 02 do Ministério do Meio Ambiente – MMA, dentre outras legislações pertinentes à matéria apresentada.

Por esse prisma, é de suma importância compreender o cenário brasileiro a respeito dessa temática, posto que o Cadastro Ambiental Rural das Comunidades Quilombolas irá

contribuir para ordenamento fundiário brasileiro. Todavia a norma infraconstitucional não sedimentou a matéria, restando uma lacuna legislativa a respeito do CAR dos Quilombolas e povos tradicionais.

No primeiro momento, observa-se pelas normas procedimentais do INCRA que o CAR das comunidades tradicionais será feito pela respectiva Autarquia Federal, mas não se deve deixar de lado que, em matéria ambiental, todos os entes devem consolidar o interesse em prol da coletividade.

Nesse interim, vejamos que a legislação citada faz referência a obrigatoriedade de realizar o CAR dos povos Indígenas, cuja competência é da FUNAI, todavia essa obrigatoriedade poderá ser estendida às comunidades tradicionais. Assim, o art. 29, da Lei Federal n. 12.561/2011, prevê:

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, **obrigatório para todos os imóveis rurais**, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento (grifamos).

Veja-se que, pelo teor do citado dispositivo, a obrigatoriedade é para todos os imóveis rurais, os quais na visão sistemática da regularização fundiária rural está o território das comunidades tradicionais,

Sobre a legislação em comento, Marés (2022, p.04) fez a seguinte observação em seu artigo “Cadastro Ambiental Rural (CAR) e povos tradicionais”, fruto do projeto de pesquisa desenvolvido pelo grupo de Pesquisa Meio Ambiente: populações tradicionais e população hegemônica:

Em relação a estes povos há alguns questionamentos. A regulamentação da Lei 12.651/2012 é relativamente clara para a proteção das terras indígenas contra o uso inadequado por proprietários que venham a defini-las como áreas de Reserva Legal ou mesmo de uso alternativo¹, como nos artigos 43 e 51. É silente em relação às terras quilombolas, mas aquele dispositivo em relação aos índios deve valer também para os quilombolas. Isto é, como é obrigação do administrador do CAR pedir explicações do proprietário ou possuidor privado, que se sobrepuer a área indígena, também é se a sobreposição for em relação a área quilombola, por isso a importância da verificação de efetivação do cadastro.

Apesar de a legislação não fazer nenhuma menção voltada para Comunidades Quilombolas, ainda assim o Cadastro Ambiental Rural é necessário sobre os seus territórios,

como forma de combater a grilagem de terras. E, como bem destacou o jurista Marés, apesar de a legislação ambiental não comportar nenhuma previsão legal sobre a exigibilidade do CAR em territórios Quilombolas e as comunidades tradicionais, os parâmetros previstos para o CAR em terras indígenas poderão ser utilizados como forma instrumentalizar o CAR dos Quilombolas, estabelecendo a segurança jurídica das comunidades tradicionais, em especial em terras Quilombolas.

Em consulta ao site do Instituto de Natureza e Meio Ambiente do Estado do Tocantins, já se podem observar algumas ações do poder executivo, Ministério Público Federal e representantes das Comunidades Quilombolas no Tocantins, a fim de viabilizar a sistematização do CAR com a finalidade de permitir as inscrições do Cadastro Ambiental Rural das Comunidades existentes no Estado.

Figura 4 – Módulo de Cadastro Ambiental



Fonte: Tocantins, 2021.

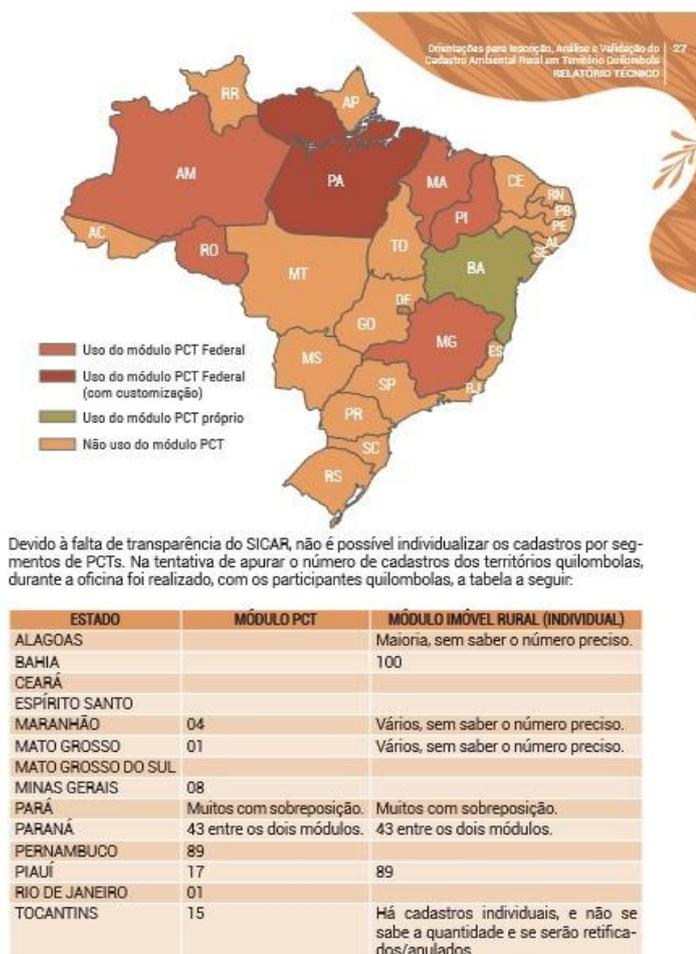
Em contribuição ao tópico, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou a respeito, com força vinculante a todos os órgãos públicos, conforme extraído do Relatório Técnico, vejamos:

A demarcação e a titulação de territórios têm caráter meramente declaratório e não constitutivo, pelo que o reconhecimento dos direitos respectivos, inclusive a aplicação de regimes ambientais diferenciados, não pode depender de formalidades que nem a própria Constituição determinou, sob pena de violação da isonomia e da razoabilidade (BRASIL, 2019a, p. 9).

Um relatório técnico elaborado pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ) e o Instituto Socioambiental (ISA), por meio do apoio financeiro NORAD/Observatório do Código Florestal OCF, demonstrou que, apesar de o Módulo CAR PCTs já estar sendo utilizado em âmbito federal, os Estados Federativos em sua maioria não fazem do uso do citado módulo. Esse módulo foi

desenvolvido como uma plataforma a permitir a inscrição do Cadastro Ambiental para Comunidades Quilombolas e povos tradicionais. Aqui destaque para o mapeamento territorial a seguir.

Figura 5 – CAR PCT



Fonte: file:///D:/RT-Orientacoes-para-inscricao-analise-e-validacao-do-Cadastro-Ambiental-Rural-em-territorio-quilombola.pdf

Pela Figura apresentada, pode se verificar o quanto ainda é deficitário o uso do sistema pelos entes federativos, em âmbito estadual, o que contribui de forma significativa para

aumento da grilagem de terras, crimes ambientais, sobreposições de terras, conflitos agrários etc.

Logo, verifica-se que há uma tímida política pública por parte dos Entes Federativos em prol da criação do Cadastro Rural Ambiental dos Povos e das Comunidades Tradicionais, com objetivo de possibilitar transparência e segurança jurídica aos direitos constitucionais previstos na ADCT 68, da Constituição Federal, na Convenção 169 da OIT, necessitando de ações promovidas pelo Ministério Público Federal e demais segmentos institucionais e/ou associativos para efetivação desse direito constitucional.

5 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL DAS TERRAS DEVOLUTAS À LUZ DA AQUISIÇÃO DERIVADA OU ORIGINÁRIA

5.1 Regularização Fundiária Rural na perspectiva da Aquisição Derivada

Neste tópico, será abordada a aquisição derivada e seus desdobramentos a respeito da regularização fundiária das terras devolutas em favor do real ocupante, quando da expedição do título administrativo ou título de domínio, bem como seus efeitos registrais para fins de constituição da propriedade privada. Para tanto, serão analisados sob o manto da legislação constitucional e infraconstitucional, jurisprudência, doutrina, dentre os mecanismos legais a respeito dessa temática. Por esse prisma, passamos a contextualizar sobre aquisição derivada do ponto de vista legal e doutrinário.

Sob o pálio do Código Civil 2002, a aquisição derivada será alçada pelo registro do justo título, consoante aos artigos 1.245, 1.246 e 1.247. Também, o Código Civil de 1916 estabeleceu, no artigo 530, três formas de aquisição de propriedade, dentre as quais destacamos a transcrição do título de transferência no registro de imóveis, e definiu, no art. 531, que essa transcrição só poderia efetivar-se mediante o registro do título por atos entre vivos.

Nessa direção, a Lei de Terras n. 601/1850 asseverou que as terras devolutas só poderiam ser transferidas mediante a “compra”, não fazendo nenhuma alusão a respeito da configuração do modo de aquisição, se derivada ou originária. Restringiu-se a proibir aquisição de terras que não fosse por meio da compra, exceto as que estavam nos limites do Império com países estrangeiros em zona de dez léguas, as quais poderiam ser concedidas gratuitamente.

Nesse ponto, é necessário destacar que em nenhum momento das legislações até aqui citadas houve a preocupação de sedimentar qual o tipo de aquisição, quando do acesso às terras devolutas por meio da regularização fundiária. Muito menos houve preocupação com a adoção de parâmetros legais para definição do Valor da Terra Nua, no que concerne à distribuição das terras devolutas mediante a “compra”, ficando o legislador limitado a definir a forma de acesso e o valor da terra nua sob o controle estatal.

Conforme delineado nos tópicos anteriores, o principal objetivo da Lei de Terras era proporcionar ao Estado o controle sobre suas terras, quando da sua ocupação e exploração e, como tal, a classe mais atingida nesse cenário foram camponeses, pequenos agricultores, comunidades tradicionais, dentre os fatores sociais ali concretizados, posto que ficaram à

mercê da misericórdia dos grandes latifundiários, os quais detinham poderes econômicos e políticos para o acesso às terras devolutas mediante a “compra”. Nesse aspecto, o acesso às grandes porções de terras significava poder econômico e político.

Em contribuição a essa temática, Havrenne (2018) assevera que o imóvel público, quando da sua alienação, primordialmente necessitaria de licitação, entretanto a lei de licitações determina que, em caso de regularização fundiária, será dispensada tal exigência, conforme determina o art. 17 da Lei n. 8.666/93. Além disso, complementa a ideia de que os bens públicos, ao serem alienados, decorrem de uma finalidade pública, o que, a priori, em se tratando de regularização fundiária, cuja finalidade tem como prioridade estimular o uso efetivo da terra, coaduna com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Destaque também para o art. 10, do Estatuto da Terra, que determinou os critérios para que o Poder Público viesse a explorar direta ou indiretamente qualquer imóvel rural de sua propriedade, unicamente para fins de pesquisa, experimentação, demonstração e fomento, visando ao desenvolvimento da agricultura, a programas de colonização ou fins educativos de assistência técnica e de readaptação. Nesse aspecto, as terras devolutas, quando não destinadas para os critérios estabelecidos no presente artigo, serão transferidos para o domínio particular, desde que atendida a função social da terra.

Observa-se, então, que não há uma definição legal a que tipo se adequa a aquisição das terras devolutas, quando da efetivação da regularização fundiária rural, criando um verdadeiro celeiro de dúvidas a respeito da definição da modalidade de aquisição a ser aplicada.

Então, será que a regularização fundiária rural estabelecida nos moldes das legislações infraconstitucionais, em especial, sob o manto da Lei de Terras, Estatuto das Terras e demais regramentos jurídicos correlatos a matéria, poderá ser considerada como forma de aquisição derivada? E, sendo assim, favorece o grande latifundiário no que concerne ao acesso às devolutas? Ainda, será que é uma medida de expurgar o acesso dos pequenos produtores, camponeses, comunidades tradicionais no acesso às terras devolutas?

São inúmeras indagações que merecem respostas concretas, pois a despeito desse cenário, o conflito de terras só tende a aumentar, na tentativa de violar os direitos até então garantidos na Constituição Federal 1988, em especial a dignidade da pessoa humana e o direito à propriedade privada.

Aqui vale destacar que o legislador estabeleceu dois instrumentos de aquisição das terras devolutas pelo particular, consubstanciado no critério da ocupação, moradia habitual e exploração e o limite constitucional sobre extensão de área, quais sejam a legitimação de posse e a regularização de posse e/ou legitimação fundiária, este último sob a modalidade

típica de compra.

Desse modo, o legislador constituinte estabeleceu no §1º, do art.188, da Constituição Federal 1988, a fundamentação legal para a regularização de posse, sob o pálio da aprovação do Congresso Nacional, quando a alienação ou concessão das terras públicas estivesse acima de três mil hectares. Enquanto a legitimação da posse se limitava até 100 hectares, destinados aos posseiros, ocupantes, arrendatários, essa poderia ser legitimada desde que estivesse configurada a cultura efetiva e moradia habitual.

Desse modo, poderíamos compreender que a regularização de posse sobre terras devolutas se caracterizava como modalidade de aquisição originária, entretanto, sob o manto da legislação fiscal, restaria dispensada a licitação.

Tal definição merece significativa atenção, pois em pleno século XXI ainda se discute a que tipo de aquisição está a ser definida a regularização fundiária rural, em especial sob o aspecto tributário.

Na concepção jurídica do modo de aquisição, Marés (2003, p. 69) asseverou que o Brasil necessitava de uma lei de terras que disciplinasse especialmente a **aquisição originária das terras públicas**. Então, criou-se a Lei de Terras, a qual proibia aquisição por outro meio que não fosse a compra.

Veja-se que, pelo normativo infraconstitucional, que a aquisição das terras públicas era submetida à concessão por meio da compra, mas essa forma de aquisição das terras públicas não tinha condão de configurar uma aquisição derivada, posto que essa nova sistematização política do acesso às terras públicas tinha por objetivo servir de barreiras para que os trabalhadores livres não pudessem adquiri-las.

Ora, se a finalidade era evitar o acesso às terras públicas pelos trabalhadores livres, com criação da barreira de preço para venda, por que o legislador não instituiu o ITBI ao elaborar a Lei de Terras? Será que tinha como objetivo favorecer a elite dominante e interesses oligárquicos?

Também destaque se dá na conceituação jurídica que Marés (2003, p. 45) faz ao tratar da propriedade pública como uso, utilidade, dos quais transcrevemos:

As terras privadas, portanto, se legitimam por um contrato e estão detalhadamente tratadas nas legislações. As públicas sempre tiveram tratamento muito diferente. São as sobras das privadas, são as que ainda não alcançaram o status de privadas, mas poderão alcançar um dia, quando passarem por uma forma originária de aquisição, como as devolutas.

Por essa visão dogmática, as terras devolutas deixariam o seu status de terras públicas

quando passassem por uma forma originária de aquisição, com destaque para a regularização de posse.

Veja-se que o conflito se criou ao longo dos anos entre legitimação de posse e regularização de posse, a primeira fora direcionada para limitar o acesso a ocupação das terras públicas até 100 hectares, enquanto a segunda passaria a ser “alienada” ou “vendida” acima de 100 hectares, para os grandes latifundiários e alimentar o mercado de terras.

Nessa linha, o jurista GischKow (1988, p. 154) ressaltou o seguinte comentário a respeito da legitimação de posse: “O ocupante de terras públicas devolutas terá direito à legitimação de posse de área até cem hectares, mediante o fornecimento de uma licença de ocupação, pelo prazo de quatro anos, e passados cinco anos terá preferência para a aquisição do lote”.

Percebe-se o quão é desafiador estabelecer se o acesso às terras públicas é considerado uma aquisição originária, posto que por todos os ângulos que se analisa a temática tende a desaguar como forma de aquisição derivada, como forma de excluir o acesso àqueles que ali exploram e tem sua a moradia habitual, mesmo sob o aspecto da legitimação de posse.

Importante delinear a “evolução” ou o “retrocesso” legal no acesso às terras públicas, com destaque a legitimação de posse e posterior forma de aquisição “compra”:

Da Lei Terras n. 601/1850

Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra. [...] Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

Do Estatuto da Terra – Lei n. 4.504/1964

Art. 24. As terras desapropriadas para os fins da Reforma Agrária que, a qualquer título, vierem a ser incorporadas ao patrimônio do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, **respeitada a ocupação de terras devolutas federais manifestada em cultura efetiva e moradia habitual**, só poderão ser distribuídas [...] (grifamos).

Da Lei n. 6.383/1976

Art. 29 - 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 (grifamos).

Lei n. 11.952/2009

Art. 11. Na ocupação de área contínua de até um módulo fiscal, a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º desta Lei, a concessão de direito real de uso **dar-se-ão de forma gratuita, dispensada a licitação**. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017) Art. 12. Na ocupação de área contínua acima de um módulo fiscal e até o limite previsto no § 1º do art. 6º desta Lei, a alienação e, no caso previsto no § 4º do art. 6º desta Lei, a concessão de direito real de uso dar-se-ão de forma onerosa, dispensada a licitação (grifamos).

Realizando um comparativo entre os dispositivos citados, observa-se que a legislação estabeleceu restrições no acesso às terras devolutas mediante a legitimação de posse, sob a condição de exploração, moradia habitual e não possuindo outro imóvel rural, até 100 hectares. Todavia, quando da efetivação da regularização da posse por meio da titulação, restringiu tão somente a forma de inquisitória, qual seja por meio da compra, mas ao mesmo tempo dispensando o processo licitatório.

Ou seja, não há como estabelecer se a regularização de posse ou legitimação de posse seja uma forma de aquisição derivada, até porque, quando o legislador estabeleceu que as terras públicas acima do limite 100 hectares só poderiam ser adquiridas mediante a compra, logo se dispensou o processo licitatório, criando mais entrave legal em tal definição.

Nesse viés a expressão “compra ou alienação”, prevista nas legislações agrárias carece de reparos, posto que sedimenta o raciocínio de aquisição derivada e, sendo assim, se processa mediante justo título e atos entre vivos.

Partindo desse pressuposto, a Lei de Terras e o Estatuto da Terra não estabeleceram essa forma de aquisição mediante a “compra” com intuito de realizar venda de terras públicas, mas com a finalidade de limitar o acesso às terras devolutas pelos posseiros, antigos escravos, camponeses e assim torná-los trabalhadores assalariados em prol dos grandes latifundiários.

Todavia essa indefinição legislativa, doutrinária e jurisprudencial tem um impacto significativo quando da distribuição igualitária das terras devolutas, uma vez que a regularização de posse sobre as terras devolutas, enquanto política pública, pode ser direcionada para atender a camada social mais abastada sob o ponto de vista socioeconômico.

Observa-se que desde a Lei de Terras o acesso às terras públicas vem sendo processado em favor daqueles que possuem vantagem financeira, ou seja, poder econômico

suficiente para aquisição de terras públicas, em grandes proporções de terras, a preço vil, servindo de mercadoria de grande valor para alimentar o mercado de terras. Desse modo, esse método de aquisição aqui delineada a partir da legislação que regulamenta a aquisição das terras públicas e que ainda persiste em pleno século XXI, e por outros regramentos jurídicos, tem como escopo alimentar o cenário do agronegócio, cujo poder econômico e político ainda é direcionado para atender àqueles no acesso às terras devolutas acima de 100 hectares, mediante a “compra”.

Destaca-se que a aquisição derivada decorre da transmissibilidade da propriedade de atos entre vivos, o qual se concretiza mediante o registro em cartório, aqui o adquirente adquire a propriedade com as mesmas características e ônus reais.

Por esse viés, a regularização fundiária da posse não pode ser considerada uma aquisição derivada, pois decorre de ocupação já existente e importante, porque, se assim for, então, não há razão para exigir o cumprimento dos requisitos legais, quais sejam moradia habitual e cultura efetiva no imóvel. Do contrário, as terras devolutas estariam à disposição para a compra sem a exigência dos requisitos supracitados.

A dicotomia entre legitimação de posse e a regularização da posse, esta última só mediante a compra, tende a desaguar em uma profunda desigualdade social. Observa-se que o objetivo era e ainda é limitar o acesso aos pequenos ocupantes e/ou posseiros, camponeses, comunidades tradicionais, inclusive violando a política da reforma agrária, em que se busca a distribuição igualitária da terra a todos aqueles que dela provém o sustento próprio e de toda a coletividade.

Se não bastasse tamanha discrepância legislativa a respeito da significativa modalidade, o legislador arrematou a legitimação de posse como instituto jurídico para regular o acesso às terras devolutas daqueles ocupantes que tenham tornado produtivas com seu trabalho e da sua família, faz jus à legitimação de posse até 100 hectares, quando assim ficou estabelecido no art. 29, da Lei n. 6.383/76:

Art. 29 - 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)

§ 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.

§ 3º - A Licença de Ocupação será intransferível inter vivos e inegociável, não podendo ser objeto de penhora e arresto.

Art. 30 - A Licença de Ocupação dará acesso aos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural.

§ 1º - As obrigações assumidas pelo detentor de Licença de Ocupação serão garantidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

§ 2º - Ocorrendo inadimplência do favorecido, o Instituto Nacional de colonização e Reforma Agrária - INCRA cancelará a Licença de Ocupação e providenciará a alienação do imóvel, na forma da lei, a fim de ressarcir-se do que houver assegurado.

No cenário legislativo, é de se destacar que a todo o momento se buscou limitar o acesso às terras devolutas aos pequenos produtores, camponeses, comunidades tradicionais, sob condições resolutivas e até 100 hectares, ultrapassado esse limite seria pelo valor atual da terra nua. E, para melhor sintetizar a forma da aquisição derivada, Pinheiro (2020, p.22), em sua obra “O Registro Público e a Regularização Fundiária Rural”, apresenta a seguinte assertiva a respeito dessa modalidade de aquisição, vejamos: “Aquisição derivada é caracterizada por existir uma relação jurídica entre o antigo e o novo proprietário, na qual as partes fazem uso de sua autonomia para celebrar negócios jurídicos”.

Partindo dessa premissa, será que existe uma relação jurídica entre o antigo e o novo proprietário em se tratando de terras devolutas, cuja ocupação e exploração já estão sedimentadas? Além disso, essas terras enquanto não arrecadadas são patrimônio público? São indagações que merecem uma reflexão especial, posto que a ocupação das terras devolutas seja pressuposta de aquisição originária. Assim, Pinheiro (2020, p.21) destaca os seguintes modos de aquisição originária e derivada: a primeira se dá mediante a **ocupação**, usucapião e acessões naturais, a segunda, por meio do registro e da sucessão.

Nesse pensamento, é de considerar que a **ocupação** sobre as terras devolutas pode ser considerada uma forma de aquisição originária, e a propriedade é que será concretizada mediante o registro do título de domínio.

Importante mencionar que a Lei de Terras foi criada para instituir o regime jurídico da propriedade privada, em prol de atender aos anseios das exigências econômicas, a colonização e possibilitar o controle estatal sobre as terras devolutas que até então vinha de um processo desordenado de ocupação, passando de forma livre ao patrimônio do particular.

Laura Beck (2005, p. 137), cita em sua obra “Das Sesmarias à Propriedade Moderna:

Um estudo de História do Direito Brasileiro”, o ensinamento de Lúcia Osório Silva, sobre os fundamentos que nortearam a promulgação da Lei de Terras, vejamos:

Em 1850, o Brasil acabaria por curvar-se ante os interesses da política econômica inglesa. Por outro lado, internamente, o florescimento da economia cafeeira no Centro-Sul e a solidificação no Partido Conservador, propiciaram a continuidade do processo de consolidação do Estado Nacional. A adoção da Lei de 1850 estava relacionada com essas duas ordens de fatores. Deveria representar um papel fundamental no processo de transição do trabalho escravo para o trabalho livre, aberto com cessão do tráfico e, ao mesmo tempo, dar ao Estado Imperial o controle sobre as terras devolutas que desde o fim do regime de concessão das sesmarias vinha passando de forma livre e desordenada ao patrimônio particular.

Nesse passo, a regularização fundiária sob o ponto de vista de aquisição derivada, na perspectiva da Lei de Terras, não tende a sedimentar essa forma de aquisição, pois os objetivos ou até mesmo a finalidade pretendida à época não era promover a venda de terras propriamente dita, mas tinha um caráter meramente controlador sobre o acesso às terras devolutas e ao mesmo tempo buscava subsidiar a figura do trabalhador assalariado em substituição ao trabalhador escravo, por meio da colonização.

Outro fator preponderante é a questão do preço da terra praticado à época para efetivação da aquisição, cujo valor era o preço mínimo, que tinha a finalidade de prevenir que os trabalhadores viessem a tornarem proprietários de terras, de imediato. Esse panorama fica evidenciado no art. 14²⁰, da Lei de Terras.

Até aqui observamos que o legislador não cuidou de auferir se a forma de acesso às terras públicas nos termos da Lei de Terras e demais regramentos jurídicos aqui citados é forma de aquisição derivada, caracterizando uma verdadeira confusão legislativa. Mas será que a lei n. 8.666/93 e a n. 13.465/2017 resolveu essa questão? Vejamos:

²⁰ Art. 14. Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda, guardadas as regras seguintes: § 1º A medição e divisão serão feitas, quando o permittirem as circumstancias locais, por linhas que corram de norte ao sul, conforme o verdadeiro meridiano, e por outras que as cortem em angulos rectos, de maneira que formem lotes ou quadrados de 500 braças por lado demarcados convenientemente. § 2º Assim esses lotes, como as sobras de terras, em que se não puder verificar a divisão acima indicada, serão vendidos separadamente sobre o preço minimo, fixado antecipadamente e pago á vista, de meio real, um real, real e meio, e dous réis, por braça quadrada, segundo for a qualidade e situação dos mesmos lotes e sobras. § 3º A venda fóra da hasta publica será feita pelo preço que se ajustar, nunca abaixo do minimo fixado, segundo a qualidade e situação dos respectivos lotes e sobras, ante o Tribunal do Thesouro Publico, com assistencia do Chefe da Repartição Geral das Terras, na Provincia do Rio de Janeiro, e ante as Thesourarias, com assistencia de um delegado do dito Chefe, e com approvação do respectivo Presidente, nas outras Provincias do Imperio.

Lei 8.666/93. Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, **dispensada** esta nos seguintes casos:

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; (grifamos).

Nota-se pelo comando normativo que é **dispensável** a licitação na modalidade de concorrência desde que atendam aos requisitos legais e incidam sobre “ocupações”, até o limite do §1º do art.6º da Lei n. 11.952/2009, para alienação e concessão de direito real, nas ocupações que incidam sobre terras “públicas rurais” da União e do INCRA.

No art. 25, da Lei n. 13.465/2017, o legislador considerou a legitimação de posse como instrumento exclusivo para aplicabilidade da regularização fundiária urbana e nada se referendou no contexto rural, limitando aqueles imóveis que não fosse de “titularidade” do poder público:

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei. § 1º A legitimação de posse poderá ser transferida por *causa mortis* ou por ato *inter vivos*. § 2º **A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público (REFERÊNCIA).**

No §2º, do art. 26, da supracitada lei, essa legitimação de posse será considerada forma “originária de aquisição de direito real” **só após a conversão em propriedade**, ou seja, após o registro definitivo do título no registro de imóveis:

§ 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Observa-se que o legislador sistematizou aquisição originária quando a unidade

imobiliária estivesse com **destinação “urbana”, o que deixa evidenciado que há um problema em definir a que tipo de aquisição se aplica nos imóveis com destinação rural, em especial, as terras devolutas do Estado.**

Outra questão a ser observada é quanto à viabilidade jurídica de usucapir as “terras devolutas”, ficando sob o crivo do Estado o ônus da prova que o imóvel é devoluto, não bastando somente a alegação, pois deverá comprovar a sua devolutividade. Assim, o Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça vem sedimentando:

CIVIL. USUCAPIÃO. ALEGAÇÃO, PELO ESTADO, DE QUE O IMÓVEL CONSTITUI TERRA DEVOLUTA. REEXAME DE PROVAS. - “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.” A ausência de transcrição no Ofício Imobiliário não induz a presunção de que o imóvel se inclui no rol das terras devolutas; o Estado deve provar essa alegação. (AgRg no Ag 514.921/MG, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, TERCEIRA TURMA, julgado em 17/11/2005, DJ 05/12/2005, p. 317) CIVIL. USUCAPIÃO. ALEGAÇÃO, PELO ESTADO, DE QUE O IMÓVEL CONSTITUI TERRA DEVOLUTA. A ausência de transcrição no Ofício Imobiliário não induz a presunção de que o imóvel se inclui no rol das terras devolutas; o Estado deve provar essa alegação. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial não conhecido. (REsp 113.255/MT, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, TERCEIRA TURMA, julgado em 10/04/2000, DJ 08/05/2000, p. 89)

USUCAPIÃO ESPECIAL. Afirmativa do ESTADO DE QUE A ÁREA É DE SUA PROPRIEDADE. ÔNUS DA PROVA. - Acórdão que não trata do tema alusivo às terras devolutas. Ausência de prequestionamento quanto à pretendida vulneração do art.3º, § 2º, da Lei nº 601, de 18.09.1850. Dissídio interpretativo não configurado. Recurso especial inadmissível. - De qualquer forma, cabe ao Estado o ônus de comprovar a assertiva por ele feita no sentido de que o imóvel usucapiendo é bem dominical. Recurso não conhecido. (REsp 73.518/RS, Rel. Ministro BARROS MONTEIRO, QUARTA TURMA, julgado em 18/11/1999, DJ 21/02/2000, p.125) (RIO GRANDE DO SUL, 2010).

USUCAPIAO. ALEGAÇÃO DE ESTADO MEMBRO DE QUE CABE AO USUCAPIENTE O ONUS DA PROVA DE QUE O GLEBA EM CAUSA NÃO É TERRA DEVOLUTA, NÃO BASTANDO, PARA COMPROVALO, O DEPOIMENTO DE TESTEMUNHAS E A EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS. INEXISTE EM FAVOR DO ESTADO A PRESUNÇÃO IURISTANTUM QUE ELE PRETENDE EXTRAIR DO ART. 3 DA LEI 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850. ESSE TEXTO LEGAL DEFINIU, POR EXCLUSÃO, AS TERRAS PÚBLICAS QUE DEVERIAM SER CONSIDERADAS DEVOLUTAS, O QUE É DIFERENTE DE DECLARAR E QUE TODA GLEBA QUE NÃO SEJA PARTICULAR E PÚBLICA, HAVENDO PRESUNÇÃO IURIS TANTUM DE QUE AS TERRAS SÃO PÚBLICAS. CABIA, POIS, AO ESTADO O ONUS DA PROVA DE QUE, NO CASO, SE TRATAVA DE TERRENO DEVOLUTO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO. (RE 86234, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/11/1976, DJ 31-

12-1976 PP-***** RTJ VOL-00083-02 PP-00575) (BRASIL, 1976).

Pelas jurisprudências aqui apresentadas, o status de devolutividade deverá ser comprovado, ou seja, se o Estado não demonstrar que imóvel é devoluto, então a usucapião será reconhecida.

Partindo dessa assertiva, então, estamos diante de uma lacuna legislativa, posto que é considerável que os Estados Brasileiros não possuem o controle sistematizado e extremado das suas terras, a fim de concentrar quais são os imóveis devolutos e os de propriedade particular, situação que ainda permeia o século XXI.

Assim, como delineado nos tópicos anteriores, a aquisição derivada ocorrerá pela transmissibilidade dos direitos reais de atos entre vivos e, como tal, ainda é muito obscuro definir se o acesso às terras devolutas seja pela legitimação de posse ou regularização da posse é modo de aquisição derivada.

Por essa premissa, essa forma de aquisição aqui estabelecida ainda ocasiona inúmeros conflitos fundiários, uma vez que, ao se determinar que as terras devolutas só poderiam ser acessadas mediante compra, o legislador não se preocupou com o impacto socioeconômico que isso poderia se consolidar. Como bem destacado na Lei de Terras, a finalidade era fomentar o trabalho assalariado e ao mesmo tempo direcionar a governança fundiária das terras públicas a atender o agronegócio, ao grande latifundiário, no acesso a grandes extensões territoriais.

Logo, se o objetivo do legislador era proporcionar ao Estado o controle de suas terras por meio da “compra”, extremando-as das terras particulares, então, essa forma de aquisição derivada torna-se fragilizada perante as políticas públicas fundiárias do Estado. De outro modo, o mercado de terras passa a ser regulamentado na forma aqui estabelecida.

5.2 Regularização Fundiária Rural sob o enfoque da Aquisição Originária

Como delineado no tópico anterior, há uma indefinição doutrinária, legislativa e jurisprudencial se a regularização fundiária rural é uma forma de aquisição derivada. Então, partindo dessa lógica, passamos a abordar a temática na perspectiva de aquisição originária, a fim de possibilitar uma visão sistematizada e assim tentar compreender os institutos aqui destacados.

Explicitar esse cenário é de suma importância para concretização da política fundiária do Estado, uma vez que as terras devolutas submetidas a regularização fundiária devem ser

compatibilizadas com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, conforme preceitua o art. 188, da Constituição Federal.

Nesse passo, quando da titulação administrativa sobre as terras devolutas em favor daqueles que de fato laboram com a terra para sustento próprio e da sua família, será que pode ser considerada uma forma de aquisição originária? E como tal, sendo uma aquisição originária, não haveria o porquê de se cobrar o Valor da Terra Nua para fins de titulação administrativa, e tampouco a tributação para fins de registro.

Ressalta-se que o legislador constituinte classificou as terras em públicas e/ou devolutas e ainda determinou duas formas de adquiri-las, seja por meio da alienação ou concessão, conforme o art. 188²¹ da Carta Magna.

Desse norte, passamos a delinear sobre a conceituação da aquisição originária, as formas que se enquadram nesse contexto e seu impacto desafiador na regularização fundiária rural, uma vez que a Lei de Terras quando assim estabeleceu a forma do acesso às terras devolutas, considerou que se daria mediante a compra, e mesmo sob o pálio da legitimação de posse, as terras devolutas eram alienadas por meio da compra.

Mas antes de adentrar no ponto específico, torna-se necessário entender o que vem a ser esse instituto de aquisição originária, cuja conceituação doutrinária pode se extrair do renomado jurista Pereira (2022) que a aquisição originária se consolida quando o dono de uma coisa jamais esteve sob o domínio de outrem, ou melhor, resulta de uma propriedade sem vínculo com estado anterior do imóvel. Nessa linha, ensina que no caso de terras devolutas que não estejam ocupadas, o Estado é legítimo proprietário originário.

Consoante os ensinamentos de Sílvio de Salvo Venosa (2004, p. 91) “é originária a posse que ocorre sem qualquer vinculação com o possuidor anterior. Cuida-se da ocupação da coisa, apropriação de seu uso e gozo. O ato do agente é unilateral”. Partindo dessa assertiva, será que a posse e/ou ocupação sobre as terras devolutas decorre de um modo de aquisição originária? E sendo aquisição originária, qual o instrumento legitimador a concretizar a propriedade, será que é pela legitimação de posse ou regularização da posse?

São inquietações que merecem ser esclarecidas, porque terá um impacto significativo no contexto agrário, mais precisamente na consolidação da propriedade agrária em prol do real ocupante ou posseiro. Destaca-se o registro do título administrativo e não incidência do

²¹ Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. § 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

ITBI, cujo imposto de transmissão de bens imóveis é exigido no ato respectivo registro do título, tendo como base de cálculo o Valor da Terra Nua para fins de mercado imobiliário e não o valor cobrado para fins titulação administrativa pelo Ente Estadual.

Primeiramente, merece atenção discorrer sobre que tipo de posse está se solidificando as terras devolutas, que, a priori, é a posse agrária. Para tanto, essa posse agrária propriamente dita tem por objetivo consolidar a propriedade agrária por meio dos institutos já mencionados.

Na visão conceitual do Prof. Antônio José de Mattos Neto, citado por Getúlio Targino (1992, p. 61), a posse agrária se caracteriza pelo

[...] exercício direto, contínuo, racional e pacífico de atividades agrárias, desempenhadas em glebas de terra rural, capaz de dar condições suficientes e necessárias ao seu uso econômico, gerando ao possuidor um poder jurídico de natureza real definitiva com amplas repercussões no Direito, tendo em vista o seu progresso e bem-estar econômico e social.

Então, a posse agrária exercida pelas ocupantes de terras devolutas lhe garante o direito de legitimá-las em seu favor, até porque a Lei de Terras (Lei 601/1850) determinava como requisito para preferência pela concessão ou por meio da compra, os requisitos da exploração e moradia habitual.

De outro modo, o legislador definiu o instituto da legitimação de posse como meio de acesso livre e sem ônus para o ocupante, seja o pequeno produtor, camponês, comunidades tradicionais, mas desde que atendessem os elementos caracterizadores da posse agrária, todavia, limitando o acesso até o limite de 100 (cem) hectares.

Sobre essa legitimidade, o Prof. Marés (2003) ensina que é originária, a qual se concretizava pela concessão do Estado, a chamada sesmarias (1822) e que após 1850, as terras devolutas eram entregues por meio da venda. Essa concessão aqui destacada é denominada por ele como aquisição originária. Ensina também que as terras devolutas para alcançar o status de privadas, devem passar por uma forma originária de aquisição. Em sua concepção dogmática, as terras devolutas eram aquelas que jamais foram propriedade de alguém ou qualquer uso público ou de propriedade do Estado.

Nessa perspectiva doutrinária, o acesso às terras devolutas seja pela legitimação de posse ou por meio da compra é significativamente aquisição originária. Entretanto há um problema a ser enfrentado, porque essa última é um limitador para o acesso às devolutas a favor dos trabalhadores, pequenos, comunidades tradicionais, caracterizando como elemento de exclusão social.

Marés (2003) destaca que as elites dominantes tinham dois problemas em face das

terras devolutas, primeiro, insuportável manutenção da escravatura, segundo a libertação dos povos e transformá-los em trabalhadores para suprir a mão de obra escrava.

Dessa assertiva, observa-se que o acesso às terras devolutas por meio da compra não tinha a finalidade de obtenção de lucro, por parte do Ente Público, mas era retirar o acesso da camada social mais necessitada, limitando esse acesso, como política pública de Estado, e assim proporcionar uma nova era de trabalhador, que até então estavam sob o crivo da escravatura.

Sobre aquisição originária, Laranjeira (1984) ensina que se manifesta pela apropriação do bem que jamais foi de domínio de alguém, ou que dependeria da transmissão pactuada com o dono da coisa. Ainda, assevera que aquisição derivada pressupõe que a coisa esteja sob o domínio de alguém ou que seja repassada a outrem, sob atos *inter vivos* ou *causa mortis*.

Por essa conceituação, será que as terras devolutas são de domínio do Estado ou são terras sem dono, considerando que a Lei de Terras foi instituída para estabelecer o controle estatal sobre as terras públicas? Outro questionamento em destaque é: para consolidar as “terras públicas” sob o domínio estatal, dependerá de um processo discriminatório, a fim de possibilitar a demarcação e arrecadação e posterior concretização do domínio público, então, antes de submeter a um processo discriminatório, essas terras não são públicas, portanto, não estão sob domínio estatal?

Observa-se que as inquirições são pertinentes, pois o próprio legislador já se incumbiu de estabelecer essa diferença, conforme previsto no art. 3º²² e 10, da Lei de Terras, as devolutas para serem de domínio público devem ser extremadas e das quais estão excluídas das situações contidas no art. 10²³, em especial, que ainda não foram objeto de processo discriminatório.

Outro ponto a considerar é quanto à usucapião sobre terras devolutas, posto que a usucapião é considerada um modo de aquisição originária e, como tal, o ente público não provando a dominialidade pública sobre a terra devoluta, essa poderá ser usucapida.

²² Art. 3º São terras devolutas: § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal. § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commissio por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commissio, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

²³ Art. 10. O Governo proverá o modo pratico de extremar o **dominio publico do particular**, segundo as regras acima estabelecidas, incumbindo a sua execução ás autoridades que julgar mais convenientes, ou a commissarios especiaes, os quaes procederão administrativamente, fazendo decidir por arbitros as questões e duvidas de facto, e dando de suas proprias decisões recurso para o Presidente da Provincia, do qual o haverá tambem para o Govern.

De pronto, adotando como parâmetro a usucapião pró-labore ou constitucional, o acesso às terras devolutas não se concretizava como aquisição derivada e sim aquisição originária, de tal modo, que essa aquisição ficaria limitada a 50 hectares e sob determinadas condições.

Da apertada explanação, é de se observar que ainda não há um entendimento consolidado e/ou sistematizado sob o aspecto doutrinário, legislativo e jurisprudencial a respeito do tópico apresentado. Isso pode ocasionar inúmeras situações jurídicas sob o manto da ilegalidade, quando da transferência das terras devolutas para o particular, como forma de exclusão social da classe menos favorecida, que tem a terra um elemento de subsistência alimentar e da dignidade de pessoa humana.

Ademais, como destacado no presente estudo, a forma estabelecida pelo legislador no acesso às terras devolutas, que seja por meio da compra, demonstra o quão é desafiador para o Estado Constituinte ter o controle sistematizado dessas terras frente à grilagem de terras, combate à corrupção administrativa, precificação dessa “mercadoria”, destinação das grandes porções de terras para atender o grande latifundiário, o agronegócio, mecanismo de exclusão socioeconômica etc.

Se a finalidade à época era para permitir o controle estatal das terras devolutas, bem como subsidiar a demarcação e arrecadação, discriminando-as dos particulares e limitando o acesso dos menos favorecidos, como forma de direcioná-los ao mercado de trabalho, então, essa forma é questionável. Além disso, a regularização fundiária como política de Estado em consonância com a reforma agrária não pode servir como instrumento de favorecer a um público específico, cujo poder aquisitivo ainda está concentrado na hegemonia política e econômica de uma classe privilegiada (agronegócio, empresas de capital estrangeiro, grileiros, latifundiários, especuladores).

De outro modo, pensar no acesso às terras devolutas como forma de aquisição originária é proporcionar o bem-estar da coletividade, do direito à vida, ao alimento, aqui delineando aquelas ocupações ali existentes que atendam aos preceitos legais, seja pela reforma agrária, legitimação de posse e/ou regularização fundiária propriamente dita.

Em pleno século XXI, ainda perdura essa discussão sobre uma conjuntura política, social e econômica, quando se trata de garantir o mínimo de existência do ser humano e, como tal, mesmo que a Lei de Terras tenha sido instituída para garantir o controle estatal sobre os imóveis devolutos, ainda assim não se pode desconsiderar as ocupações já consolidadas no nível de posse agrária, em que está se fazendo o uso da “terra” para o sustento próprio e da sua família. Assim, cumprida a função social da terra, o ocupante teria o

direito de adquirir a terra devoluta, sem ônus, ficando no plano de aquisição originária.

Portanto, acredita-se que, ao longo da pesquisa e não sendo uma pretensão equivocada, teremos a possibilidade de solidificar que a regularização fundiária rural da posse e/ou ocupação é uma forma de aquisição originária, da qual será permitida a inclusão social de toda coletividade.

5.3 Regularização Fundiária Rural dos Registros Paroquiais: Aquisição Originária ou Derivada?

Nesse tópico, iremos desenvolver o estudo sobre os registros dos vigários, como elucidado na Lei de Terras, cujo registro tem o condão de garantir a posse sobre as terras devolutas. Como tal, o objetivo primordial era a criação de um cadastro de terras devolutas já ocupadas, daquelas que ainda haviam sido ocupadas, como forma de o Estado ter o controle sobre suas terras.

Nessa vertente, partindo do princípio de que esses registros possuem o efeito meramente cadastral para fins de controle do Estado sobre suas terras, então, essa forma de aquisição prevista pelo legislador poderá ser considerada uma aquisição originária. Isso porque não há uma transferência de propriedade entre particulares, mas um controle estatal sobre as ocupações existentes nas terras devolutas, que na medida em que haja o cumprimento dos requisitos ensejadores para regularização fundiária rural, é regularizado por meio do título administrativo a ocupação já consolidada.

Para melhor compreender esse contexto, vejamos o que legislador infraconstitucional estabeleceu no art.13, da Lei de Terras n. 601/1850 (Dispõe sobre as terras devolutas do Império), para concretização dessa política fundiária agrária:

Art. 13. O mesmo Governo fará organizar por freguezias o registro das terras possuidas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas e penas áquelles que deixarem de fazer nos prazos marcados as ditas declarações, ou as fizerem inexactas.

O presente artigo foi regulamentado pelo Decreto n. 1.318, de 30/01/1854, que instituiu o **registro paroquial**, também conhecido como **registro do vigário**. Nesse ínterim, foi elaborado por meio do decreto os procedimentos a serem adotados pelos possuidores de terras, qualquer que seria seu título, ficando a incumbência para os vigários das freguesias do império receber as declarações e assim registrá-las em livros próprios e cobrar os

emolumentos para tal finalidade.

Como pode se observar na sedimentação do respectivo decreto, o registro de vigário tinha por finalidade garantir o controle estatal sobre as terras devolutas, inclusive das que estavam ocupadas e não ocupadas, tendo como característica principal o ato meramente declaratório. Ou seja, não havia aquisição de propriedade propriamente dita.

Por essa vertente, se o ato é meramente declaratório e não há garantia de aquisição de propriedade, então qualquer ocupação que viesse a se consolidar nesse cenário é caracterizado como modo de aquisição originária, pois, conforme se verifica na letra fria da lei, a finalidade precípua era discriminar as terras devolutas das particulares.

Além disso, o legislador infraconstitucional buscou regulamentar os procedimentos legais para melhor reorganizar a malha fundiária brasileira sobre as ocupações existentes em suas terras devolutas, tanto que o objetivo principal era sedimentar o levantamento estatístico sobre o controle imperial dessas terras devolutas. Nesse sentido, a mestre Laura Beck Varela (2005, p. 150) extrai o ensinamento de Junqueira, o qual asseverou que o objetivo do registro paroquial era tão-somente o levantamento estatístico.

Para tanto, o aperfeiçoamento da propriedade plena se consolidava com o registro do título expedido pelo Poder Público, aos ocupantes das terras devolutas. Nesse cenário, o registro paroquial tem a sua origem pautada em uma ocupação primária sobre as terras devolutas, cujo sistema imperial visava a resgatar o controle estatal sobre suas terras.

Em contribuição à temática em destaque, o renomado Marés (2003, p. 66) assevera que a Lei Imperial de Terras, Lei n. 601, de 1850, foi instituída para regulamentar a aquisição originária das terras devolutas. Por esse viés, o registro do vigário não garante propriedade, sendo mais um mecanismo de controle estatal sobre as terras devolutas. E, apesar de ter a finalidade meramente cadastral, não possibilitou o controle sistematizado dessas terras, causando uma verdadeira desordem fundiária. Isso porque não retratava a realidade fática das ocupações das terras devolutas, ante a ausência significativa das medições, demarcações por parte do Poder Público, ficando a critério dos ocupantes dessas terras a descrição exata das dimensões ali estabelecidas, as quais destoaram da regulamentação da Lei de Terras.

Se não bastasse tal celeuma, em pleno século XIX, esses registros se encontravam nos cartórios de registros de imóveis, os quais não possuem validade jurídica em nível de garantia real. Mas isso impacta significativamente a demarcação e arrecadação das terras devolutas e sua disponibilização para consolidação das políticas públicas fundiárias em favor da coletividade, especialmente, ao pequeno agricultor, à reforma agrária, às comunidades tradicionais.

Logo, podemos considerá-la como terras devolutas na acepção da Lei de Terras, as quais o Estado Constituinte deverá processar a demarcação e arrecadação com destaque da matrícula em favor do ente estatal, para que seja destinada a uma finalidade específica, seja para fomentar a reforma agrária, seja para a aplicabilidade das políticas públicas com vistas à regularização fundiária agrária aos ocupantes das terras devolutas. Esses ocupantes carecem de incentivos socioeconômicos para o desenvolvimento da agricultura familiar, do pequeno agricultor, o reconhecimento de territórios das comunidades tradicionais, dentre outros fatores sociais e econômicos.

5.4 Registro do Título Administrativo a rigor da Lei Federal n. 6.015/73 e da Lei n. 14.382/2022

Nesse presente tópico, serão abordados os elementos caracterizadores do título administrativo, os quais estão respaldados pela Lei Federal n. 6.015/73, alterada pela Lei n. 14.382/2022 (Sistema Eletrônico de Registro Público – SERP) e sua valoração para fins de registro público, título este expedido pelo Poder Público, quando da concretização da regularização fundiária rural, sendo o instrumento balizador para efetivação do registro público na comarca registral do imóvel.

Nesse prisma, o legislador infraconstitucional listou os documentos a serem levados a registro, além da matrícula, conforme pode ser observado no art. 167, da Lei Federal n. 6.015/73, assim vejamos:

Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos. (Renumerado do art. 168 com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975). I - o registro: (Redação dada pela Lei nº 6.216, de 1975).

- 1) da instituição de bem de família;
- 2) das hipotecas legais, judiciais e convencionais;
- 3) dos contratos de locação de prédios, nos quais tenha sido consignada cláusula de vigência no caso de alienação da coisa locada;
- 4) do penhor de máquinas e de aparelhos utilizados na indústria, instalados e em funcionamento, com os respectivos pertences ou sem eles;
- 5) das penhoras, arrestos e seqüestros de imóveis;
- 6) das servidões em geral;
- 7) do usufruto e do uso sobre imóveis e da habitação, quando não resultarem do direito de família;
- 8) das rendas constituídas sobre imóveis ou a eles vinculadas por disposição de última vontade;
- 9) dos contratos de compromisso de compra e venda de cessão deste e de promessa de cessão, com ou sem cláusula de arrependimento, que tenham por objeto imóveis não loteados e cujo preço tenha sido pago no ato de sua celebração, ou deva sê-lo a prazo, de uma só vez ou em prestações;

- 10) da enfiteuse;
- 11) da anticrese;
- 12) das convenções antenupciais;
- 13) (Revogado pela Lei n.13.986, de 2020)
- 14) das cédulas de crédito, industrial;
- 15) dos contratos de penhor rural;
- 16) dos empréstimos por obrigações ao portador ou debêntures, inclusive as conversíveis em ações;
- 17) das incorporações, instituições e convenções de condomínio;
18. dos contratos de promessa de venda, cessão ou promessa de cessão de unidades autônomas condominiais e de promessa de permuta, a que se refere a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, quando a incorporação ou a instituição de condomínio se formalizar na vigência desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)
- 19) dos loteamentos urbanos e rurais;
- 20) dos contratos de promessa de compra e venda de terrenos loteados em conformidade com o Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, e respectiva cessão e promessa de cessão, quando o loteamento se formalizar na vigência desta Lei;
- 21) das citações de ações reais ou pessoais reipersecutórias, relativas a imóveis;
- 22) (Revogado pela Lei nº 6.850, de 1980)
- 23) dos julgados e atos jurídicos entre vivos que dividirem imóveis ou os demarcarem inclusive nos casos de incorporação que resultarem em constituição de condomínio e atribuírem uma ou mais unidades aos incorporadores;
- 24) das sentenças que nos inventários, arrolamentos e partilhas, adjudicarem bens de raiz em pagamento das dívidas da herança;
- 25) dos atos de entrega de legados de imóveis, dos formais de partilha e das sentenças de adjudicação em inventário ou arrolamento quando não houver partilha;
- 26) da arrematação e da adjudicação em hasta pública;
- 27) do dote;
- 28) das sentenças declaratórias de usucapião; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.220, de 2001)
- 29) da compra e venda pura e da condicional;
30. da permuta e da promessa de permuta; (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)
- 31) da dação em pagamento;
- 32) da transferência, de imóvel a sociedade, quando integrar quota social;
- 33) da doação entre vivos;
- 34) da desapropriação amigável e das sentenças que, em processo de desapropriação, fixarem o valor da indenização;
- 35) da alienação fiduciária em garantia de coisa imóvel. (Incluído pela Lei nº 9.514, de 1997)
- 36). da imissão provisória na posse, quando concedida à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou às suas entidades delegadas, e respectiva cessão e promessa de cessão; (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)
- 37)** dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.220, de 2001)
- 38)** (VETADO)(Incluído pela Lei nº 10.257, de 2001)
- 39)** da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;(Incluído pela Lei nº 10.257, de 2001)

- 40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.220, de 2001)
41. da legitimação de posse; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
42. da conversão da legitimação de posse em propriedade, prevista no art. 60 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)
43. da Certidão de Regularização Fundiária (CRF); (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)
44. da legitimação fundiária; (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)
45. do contrato de pagamento por serviços ambientais, quando este estipular obrigações de natureza **propter rem**; e (Redação dada pela Lei nº 14.382, de 2022)
46. do ato de tombamento definitivo, sem conteúdo financeiro; (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022)
47. do patrimônio rural em afetação em garantia; (Incluído pela Lei nº 14.421, de 2022).

Destaque para os termos administrativos, contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público, legitimação de posse, conversão da legitimação de posse em propriedade, certidão de regularização fundiária – CRF e legitimação fundiária. Observa-se a amplitude significativa do Poder Público em sedimentar a matéria em análise, o que, a priori, poderá ocasionar uma confusão legislativa, quando da efetivação da propriedade rural. Destaque para redação dada pela Lei Federal n. 14.382/2022, quando da inclusão da legitimação fundiária.

Outro ponto a destacar é a previsão contida no art. 221, da Lei n. 6.015/73, que também lista de forma taxativa os títulos que podem ser registrados, vejamos:

Art. 221 - Somente são admitidos registro:(Renumerado com nova redação pela Lei nº 6.216, de 1975).**I - escrituras públicas**, inclusive as lavradas em consulados brasileiros; **II - escritos particulares autorizados em lei**, assinados pelas partes e testemunhas, com as firmas reconhecidas, dispensado o reconhecimento quando se tratar de atos praticados por entidades vinculadas ao Sistema Financeiro da Habitação; **III - atos autênticos de países estrangeiros**, com força de instrumento público, legalizados e traduzidos na forma da lei, e registrados no cartório do Registro de Títulos e Documentos, assim como sentenças proferidas por tribunais estrangeiros após homologação pelo Supremo Tribunal Federal; **IV - cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processo. V - contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma.** (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 1º Serão registrados os contratos e termos mencionados no inciso V do caput assinados a rogo com a impressão dactiloscópica do beneficiário, quando este for analfabeto ou não puder assinar, acompanhados da assinatura de 2 (duas) testemunhas. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 2º Os contratos ou termos administrativos mencionados no inciso V do caput poderão ser celebrados constando apenas o nome e o número de documento oficial do beneficiário, podendo sua qualificação completa ser

efetuada posteriormente, no momento do registro do termo ou contrato, mediante simples requerimento do interessado dirigido ao registro de imóveis. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

§ 3º Fica dispensada a apresentação dos títulos previstos nos incisos I a V do caput deste artigo quando se tratar de registro do projeto de regularização fundiária e da constituição de direito real, sendo o ente público promotor da regularização fundiária urbana responsável pelo fornecimento das informações necessárias ao registro, ficando dispensada a apresentação de título individualizado, nos termos da legislação específica. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 4º Quando for requerida a prática de ato com base em título físico que tenha sido registrado, digitalizado ou armazenado, inclusive em outra serventia, será dispensada a reapresentação e bastará referência a ele ou a apresentação de certidão. (Incluído pela Lei nº 14.382, de 2022).

Observa-se que a previsão contida no art. 167, da Lei 6.015/73 refere-se a outros atos que podem ser realizados no Registro de Imóveis além da matrícula, diferentemente da previsão contida no art. 221, que determina quais os títulos que podem ser levados a registros. Por esse viés, a previsão contida no inciso V, do art.221, da Lei 6.015/73 regulamenta a forma que se consolidará o registro daqueles elementos previstos no art. 167, da respectiva lei de registro público.

Diante desse cenário, será que o título administrativo ou de domínio tem força de escritura pública, quando da sua expedição pelo Poder Público, no âmbito da regularização fundiária rural, sob o enfoque do art. 167 e 221, da Lei Federal 6.015/73?

Para tentar responder tal indagação, o jurista João Pedro Lamana (2021) ensina que escritura pública é um ato jurídico lavrado em cartório de notas, cuja função é dotada de fé pública. Nesse cenário, o título de domínio com força de fé pública deve ser praticado pelo registrador, então, o título de domínio e/ou administrativo não pode ser considerado fé pública, ficando conhecido na prática jurídica como elemento principal na concretização da regularização fundiária.

Importante contribuição do Professor Trecanni, extraído do seu artigo: “ O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade” é concedida nesse contexto, quando ensina que esses documentos foram regulamentados por inúmeras normas legais, vejamos:

A expedição de cada um destes documentos estava regulamentada por normas específicas, cuja análise permite ilustrar como, ao longo do tempo, evoluiu a possibilidade de transferir as terras originariamente públicas ao patrimônio particular. Apesar do grande número de documentos previsto no ordenamento jurídico português e brasileiro não foram muitas as atenções dos doutrinadores sobre o valor de cada documento fundiário, sobretudo ao

verificar quais eram efetivamente instrumentos transmissores da propriedade da terra do patrimônio público aos particulares.

Nesse parâmetro, são inúmeros estilos de títulos emitidos, os quais têm o condão de consolidar a transmissão da propriedade, mas, como bem asseverado, carece de regulamentação para sua convalidação, confirmação, como nos moldes estabelecidos na Lei de Terras n. 601/1850.

Para melhor explanação da temática, Moneti Hipólito (2020) assevera que foi acrescido no rol do art. 221, inciso V, o qual passa a permitir o registro dos contratos e/ou termos administrativos, assinados pelos Entes Públicos quando efetivação da regularização fundiária, dispensando, inclusive, o reconhecimento de firma.

Por outro lado, tal dispositivo entre em conflito com art. 60, da Lei Federal n. 8.666/93, o qual determina que os atos relativos a direitos reais sobre imóveis devem ser formalizados pelo instrumento lavrado em cartório de notas. Todavia houve uma alteração significativa no §3º, do art. 221, da LRP, por meio da Lei Federal n. 13.465/2017, dispensando a apresentação dos títulos previstos nos incisos I e V do caput do artigo 221.

De todo modo, na visão sistematizada de Moneti (ano), tal dispositivo legal poderá gerar sérios conflitos, tornando-se uma hipótese de insegurança jurídica no sistema registral.

Pelo exposto, há necessidade de uma regulamentação única a respeito da formalização desses títulos administrativos ou termos administrativos, como forma de padronização única no nível da Lei de Registros Públicos, o qual deverá ir ao encontro da segurança jurídica dos atos registrares e, assim, evitar conflitos de ordem material e formal.

5.5. Registro do Título Administrativo das Comunidades Tradicionais e cobrança do ITBI

Nesse tópico, abordaremos o direito de as comunidades tradicionais terem suas terras devidamente tituladas pelo Poder Público e a incidência ou não do ITBI para fins de registro do título definitivo outorgado em seu favor. Por esse prisma, o direito à titulação às comunidades quilombolas em terras ocupadas por elas encontra respaldo constitucional no art. 68, dos atos de disposições constitucionais transitórias, bem como no Decreto-Lei n. 4.887/2003, em seu art. 1º, vejamos:

Art. 1º Os procedimentos administrativos para a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação da propriedade

definitiva das **terras** ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão procedidos de acordo com o estabelecido neste decreto (grifamos).

Desse modo, as terras devidamente ocupadas pelos quilombolas estão sob o manto da proteção constitucional quanto ao direito de titulação, devendo ser observados os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação e demarcação, como determina o Decreto n. 4887/2003.

Essa abordagem ao direito da titulação às comunidades quilombolas é de suma importância para que possamos compreender a proteção constitucional que se dá a esses grupos tribais, em especial, ao direito à propriedade devidamente regularizada.

Para tanto, para que se possa auferir a regularização fundiária com a finalidade de titulação é preciso esclarecer o que venha ser **terra** e **território**, uma vez que o legislador, ao conceder esse direito, estabeleceu que a titulação deve ocorrer em “terras” ocupadas pelas comunidades quilombolas, conforme se observa nos supracitados artigos.

Quanto à definição proposta, Franco (2014, *apud* SOUZA, 2001, p. 15) destacou, em sua obra literária “Desapropriação – Limites e Possibilidades na Regularização Fundiária dos Territórios Quilombolas”, sobre a diferença entre Terra e Território: “[...] Terra é o nome jurídico que se dá à propriedade individual, seja pública ou privada; território é o nome jurídico que se dá a um espaço jurisdicional. Assim, o território é um espaço coletivo que pertence a um povo [...]”.

Por esse enfoque, é possível definir que terra se refere à propriedade individual, e território é o espaço coletivo ocupado pelo povo. Então, o legislador, ao determinar a titulação das terras, está se referindo ao território ocupado por um povo, que, no caso em estudo, deverão ser observados os critérios para definir a regularização das terras das comunidades quilombolas, consoante o art. 2º, do Decreto-Lei n. 4887/2003:

§ 1º Para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade.

§ 2º São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos as utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.

§ 3º Para a medição e demarcação das terras, serão levados em consideração critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sendo facultado à comunidade interessada apresentar as peças técnicas para a instrução procedimental.

Em linhas jurisprudenciais, os referidos critérios estão bem sedimentados, conforme registrado a seguir:

DECISÃO Tribunal Regional Federal – 1ª Região. **Agravo de Instrumento n.º 2007.01.00.052659-8/DF** Agravante: INCRA Agravado: Venerável Ordem Terceira de São Francisco da Penitência Comunidade quilombola envolvida: **Pedra do Sal (RJ)** Data da decisão: 19/02/08.

ADI 3239- EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA. INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, "A", DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO Nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA.

IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 3239, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019).

Trecho da decisão:

[...] de forma objetiva o decreto busca critérios históricos, guiados mas não determinados integralmente pela análise da comunidade em função do que ela declara e de quem ela declara como seus membros, o que é razoável e está inteiramente dentro do que é possível fazer;

- o art. 2º da norma não dá aos interessados e nem às comunidades quilombolas o direito de subjetivamente dizer quem é titular do direito e quais são as terras, pois presume um estudo histórico antropológico que embase qualificações [...].

Além disso, para que se afigure a titulação, o Decreto determina que deverão ser adotados procedimentos administrativos, os quais serão conduzidos pelo INCRA, ressalvados os casos que são de competência do Estado ou Distrito Federal ou do Município.

Nesse passo, as etapas do processo de regularização fundiária dos territórios Quilombolas devem respeitar o estatuído no Art. 3º, §1º, do Decreto n. 4.887/2003, vejamos:

Art. 3º Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem

prejuízo da competência concorrente dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º O INCRA deverá regulamentar os procedimentos administrativos para **identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação** [...] (grifamos).

Vejamos o que preceitua o legislador quanto às etapas definidas no processo de regularização fundiária das comunidades quilombolas:

- **Competência:** a priori compete ao INCRA a regularização fundiária das comunidades quilombolas, sem prejuízo da atribuição aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, consoante o Decreto n. 4.887/2003;
- **Certificação:** essa atribuição fica a cargo da Fundação Cultural Palmares, nos termos do Decreto n. 4.887/2003;
- **Identificação e delimitação:** segundo Donizete Franco (2014, p.100), essa fase, prevista no Decreto n. 4.887/2003, está bem definida na Instrução Normativa 57, de 20 de outubro de 2009, cujo art. 9º assim define: indicações da própria comunidade, estudos técnicos e científicos, relatórios antropológicos;
- **Publicação:** segundo Donizete Franco (2014, p.102), essa fase se dará por meio de Edital, a ser publicado no Diário Oficial da União e do Estado em que situa o território e afixado na sede da municipalidade;
- **Contestações:** Donizete Franco (2014, p 103) assevera que essa fase trata-se do respeito ao contraditório e a ampla defesa;
- **Consulta a órgãos e a entidades públicas;**
- **Demarcação:** nos moldes da lei n. 10.267/01;
- **Titulação.**

No Estado do Tocantins, existem 44 comunidades quilombolas, localizadas de norte a sul do Estado, devidamente certificadas pela Fundação Cultural Palmares, conforme dados obtidos no site oficial do INCRA. Dessas 44 comunidades, o Estado do Tocantins outorgou uma titulação a Comunidade Barra da Aroeira, uma vez que se encontra localizada em terras públicas estaduais, passando a competência estadual.

Registra-se que a respectiva titulação foi processada nos termos da Lei 87/89 e demais regramentos jurídicos, não havendo lei estadual específica para tal. A área destinada à citada comunidade estava ocupada por mais de 20 (vinte) anos por meio de concessão de direito real de uso, resultando na outorga definitiva aos povos daquela comunidade.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal – STF, por meio da ADI n. 3239, reconheceu a constitucionalidade do Decreto n. 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Por esse norte, o respectivo Decreto passa a ser a cartilha mestre para se adotar os requisitos e procedimentos administrativos, a fim de consolidar o direito a titulação das terras ocupadas por quilombolas.

Como pode se destacar, o direito ao acesso à terra, ou seja, a propriedade rural propriamente dita, consolidada sob o manto constitucional tem como característica de aquisição originária, ficando claro ao comando normativo, art. 01, do Decreto Federal n. 4.887/2007.

Destaque também ao art. 17, que trata da titulação prevista neste Decreto, ficando ressalvado que a titulação será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2º, *caput*, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade.

De outra sorte, o legislador infraconstitucional em nada definiu sobre a incidência ou não do IBTI para fins de registro do título definitivo, aplicada às comunidades quilombolas. Por esse ínterim, é considerado dispensável o recolhimento do ITBI para fins de registro, por estar regulamentada a matéria em âmbito constitucional e infraconstitucional, cuja propriedade encontra-se reconhecida constitucionalmente por critérios históricos, territoriais, culturais etc., o que, a priori, caracteriza uma forma de aquisição originária:

Sobre o tema em análise, Marcela Baudel (2022), fez a seguinte consideração, vejamos: No caso dos quilombolas, como se viu, a Constituição Federal ficou-se silente. No entanto, a redação do artigo 68, do ADCT, norma constitucional de eficácia plena, estabeleceu que aos quilombolas que estiverem na posse de suas terras, ser-lhes-á reconhecida a propriedade. Assim, a Constituição Federal trata de reconhecimento e não em atribuição da propriedade, cristalizando o entendimento segundo o qual a propriedade quilombola, à semelhança da posse dos indígenas, é originária.

Se a posse dos quilombolas é constitucionalmente originária, então não há de se cogitar a cobrança do ITBI, pois, na vertente dogmática ora citada, decorre de situação de fato e como tal tem a sua origem na forma originária. Por esse prisma, o fator gerador não existirá na circunstância apresentada.

Observa-se que o legislador constitucional e infraconstitucional definiu de forma coesa e técnica os elementos que caracterizam a forma de aquisição por parte dos quilombolas

sobre suas terras, bastando para tal atender os preceitos legais como forma aquisição originária. Logo, se há uma exigência por parte do registrador quanto à comprovação do recolhimento do ITBI para fins do registro do título definitivo em favor das comunidades tradicionais, violará os preceitos legais, em especial, o direito à propriedade privada.

6 DA INEXIGIBILIDADE OU EXIGIBILIDADE DO RECOLHIMENTO DO ITBI À LUZ DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL SOBRE TERRAS DEVOLUTAS

6.1 Constitucionalidade do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI

Antes de adentrarmos na seara da constitucionalidade do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis, importa destacar o escopo histórico constitucional do direito tributário. Essa fonte do direito tem por finalidade discriminar, ou melhor, sedimentar os conceitos, as características, os sujeitos, a capacidade tributária, incidências, princípios, dentre os outros fatores constitucionais e infraconstitucionais que o legislador constituinte nos chama atenção, quando da atividade fiscal e tributária do estado brasileiro, o que, a priori, é norma fundamental aos preceitos constitucionais à luz da Constituição Federal de 1988.

Na vertente dogmática, o direito tributário é o único direito que tem em seu nascedouro data definida, consubstanciada na Lei Tributária Alemã de 1919. Assim citou o jurista Paulsen (2022, p. 39) em sua obra “Curso de Direito Tributário Completo” o destaque de Marco Aurélio Greco. Vejamos:

O direito tributário é, talvez, o único ramo do direito com data de nascimento definida. Embora, antes disso, existam estudos sobre tributação, especialmente no âmbito da ciência das finanças, pode-se dizer que foi com a edição da Lei Tributária Alemã de 1919 que o direito tributário começou a ganhar uma conformação jurídica mais sistematizada. Embora o tributo, em si, seja figura conhecida pela experiência ocidental há muitos séculos, só no século XX seu estudo ganhou uma disciplina abrangente, coordenada e com a formulação de princípios e conceitos básicos que o separam da ciência das finanças, do direito financeiro e do Administrativo. GRECO, Paulsen, Leandro. Curso de direito tributário completo (p. 659). Saraiva Jur. Edição do Kindle.

No Brasil, surge com a Emenda Constitucional n. 18/65, a qual teve por escopo a estruturação do sistema tributário brasileiro e posterior surgimento do Código Tributário Nacional, de 1966. Posto isso, o Direito Tributário estabelece uma relação íntima com todos os outros ramos do direito, tornando-se parte do sistema jurídico brasileiro.

Como tal, estabelece a sua relação com o Direito Constitucional pautado no dever fundamental do Estado Social e da solidariedade. Assim ensina Paulsen (2022, p. 41): “A própria consideração da obrigação de pagar tributo como dever fundamental e a projeção do Estado social e da solidariedade para o campo tributário evidenciam as relações entre o direito constitucional e o direito tributário”.

Nesse passo, a resumidamente historicidade aqui em destaque, demonstra o quão é de fundamental relevância o direito tributário para concretização do princípio fundamental do Estado Social e da Solidariedade, previsto no nosso contexto constitucional. E, por esse parâmetro dogmático, passamos à análise contextual sobre a Constitucionalidade do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis voltado para concretização da propriedade rural, no âmbito da Regularização Fundiária Rural.

A princípio, compreender a conceituação do ITBI é primordial à vertente aqui a ser desenvolvida, então, qual o conceito constitucional desse tributo à luz da Constituição Federal de 1988 e o Sistema Tributário Nacional?

Por esse prisma, vejamos antes o que vem a ser “tributo”. E a resposta a essa indagação está prevista no art. 3º, do Código Tributário Nacional (Lei Federal 5.172/1966), cujo texto encontra-se recepcionado pela Constituição Federal, em seu art. 146, inciso III, letra a:

Código Tributário Nacional

Art. 3º. Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Constituição Federal:

Art. 146. Cabe à lei complementar: [...]

III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;” [...].

Extrai-se do comando normativo infraconstitucional e constitucional que o imposto é um tributo que deve ser instituído por lei e cobrado mediante atividade plenamente vinculada, consubstanciado no fato gerador, com bases de cálculos e seus contribuintes. Partindo dessa premissa, o ITBI é um imposto de competência municipal, instituído por lei, conforme determinado no art. 156, inciso II, da Constituição Federal 1988, o qual tem por objetivo incidir sobre a transmissão de bens entre vivos”:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

Desse norte, é de se reconhecer a constitucionalidade do respectivo imposto à luz dos princípios constitucionais e do sistema tributário brasileiro, não havendo dúvida quanto às normas aqui citadas. Entretanto será que sua exigência é válida quando do processamento da regularização da fundiária rural e titulação ao ocupante das terras devolutas estaduais e/ou públicas, como condicionante para concretização da propriedade rural? E qual seria o fato gerador, quando se observam os requisitos estabelecidos no respectivo dispositivo constitucional aqui citado.

São inquietações pertinentes e que merecem atenção demasiada, especialmente a busca de respostas a fim de tentarmos compreender se há uma inconstitucionalidade na cobrança desse tributo sob a ótica da regularização fundiária rural e concretização da propriedade privada rural, a qual passamos a desenvolver nos próximos tópicos.

6.2 Da não incidência ou incidência do ITBI sob enfoque da Regularização Fundiária Rural das Terras Devolutas

Nesse tópico, será analisada a incidência ou não do ITBI, sob a ótica da regularização fundiária em terras devolutas em ocupações já consolidadas e que atendam aos preceitos legais da ocupação e exploração das terras, consoante o que determina a legislação infraconstitucional, especialmente a Lei de Terras 601/1850, assim já delineado nos tópicos anteriores.

Para tanto, será que o **fato gerador para incidência do ITBI** está relacionado com a regularização fundiária propriamente dita, qual seja a transmissão entre inter vivos? Haja vista que, pela literalidade do art .156, da Constituição Federal, essa transmissão deverá ocorrer por qualquer título, ato oneroso, por natureza ou acessão física, devendo para tal ser direitos reais sobre imóveis e cessão de direitos a sua aquisição.

Nesse passo, vejamos a análise do primeiro requisito: “Qualquer título”. Aqui o legislador não definiu de forma taxativa qual seria o “título”, todavia, ao que tudo indica, esses títulos são aqueles instrumentos estabelecidos no Código Civil de 2002, qual seja escritura pública de compra e venda, contrato particular etc. Não se faz alusão a nenhuma referência aos instrumentos utilizados no cenário da regularização fundiária rural, seja por título definitivo, CDRU, legitimação de posse, os quais estão consolidados pelas normas infraconstitucionais e constitucionais na efetivação da regularização fundiária rural com o respectivo registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Segundo requisito: “por ato oneroso”. Nesse ponto, o legislador também não

estabeleceu se o pagamento do Valor da Terra Nua – VTN para fins de titulação e/ou outorga de título é considerado ato oneroso. A priori, esse valor tem parâmetros legais a serem seguidos, o que difere do chamado “ato oneroso”, o qual deve observar os critérios por natureza ou acessão física consubstanciado nos direitos reais sobre imóveis e cessão de direitos a sua aquisição.

A visão de transmissão “Inter vivos” está pautada na transferência de um direito real entre pessoas por força de um **negócio jurídico**, não podendo ser confundido com aquisição originária, porque, nesse caso, não há transmissão e sim regularização de uma situação de fato.

O legislador infraconstitucional estabeleceu no Código Tributário Nacional que o fato gerador é quando há “transmissão” de propriedade a qualquer título ou de direitos reais, não fazendo nenhuma referência à regularização fundiária estabelecida como política pública do Estado.

Outro fator preponderante refere-se sobre a não incidência em construção, ou parte dela, mas sobre o que estiver construído ao tempo da alienação do terreno, assim tem sido sedimentado pela súmula 110, do Supremo Tribunal Federal – STF. Nessa linha, como já abordado anteriormente, ao definir o Valor da Terra Nua não se leva em consideração a existência de construções, benfeitorias etc.

Nesse ponto, o legislador definiu somente os requisitos para auferir o valor da terra voltada para fins de apuração de ITR que tem como parâmetro o valor de mercado do imóvel, excluídos os valores relativos a: 1. Construções, instalações e benfeitorias; 2. Culturas permanentes e temporárias; 3. Pastagens cultivadas e melhoradas; 4. Florestas plantadas.

Destaque para o art. 157, do Código Tributário Nacional, que estabeleceu que os critérios ali adotados divergem do valor da terra nua, ficando ressalvado que para fins do ITBI é o valor venal do imóvel. Assim, Paulsen (2022, p. 424) faz a seguinte observação: “A base de cálculo, nos termos do art. 157, “é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos, assim considerado o valor pelo qual o bem ou direito seria negociado à vista, em condições normais de mercado”.

Nesse diapasão, observa-se que há uma dicotomia legislativa a respeito do tema em debate, pois não se verificou nos presentes estudos que há incidência de ITBI, quando o Estado se utiliza dos mecanismos legais para efetivação da propriedade por meio da regularização fundiária rural em terras devolutas devidamente ocupadas e exploradas.

E aqui defendemos a ideia de que se a base de cálculo do ITBI é pautada no valor venal do imóvel, desde que preenchidos os requisitos legais, então não se pode utilizar a base

de cálculo do valor da terra nua para cobrança de ITBI, dada a natureza tributária incidente. Veja-se que o ITBI decorre da transmissão “inter vivos”, enquanto a regularização fundiária é um instrumento para regularizar uma situação de fato, que, no caso, é a ocupação e exploração do imóvel devoluto já existente, no qual o valor da terra nua adota outros parâmetros legais para auferir a sua base de cálculo.

Sobre a temática em desenvolvimento, vejamos o que determina o art. 10, da Lei Federal Lei n. 9.393/96:

Art. 10 [...] § 1º Para os efeitos de apuração do ITR, considerar-se-á: I – VTN, o valor do imóvel, excluídos os valores relativos a: a) construções, instalações e benfeitorias; b) culturas permanentes e temporárias; c) pastagens cultivadas e melhoradas; d) florestas plantadas;

Pela leitura o dispositivo em comento, observa-se que o legislador definiu o Valor da Terra Nua como valor do imóvel, sem quaisquer benfeitorias e/ou exploração, além disso, não fez alusão a nenhuma vertente legal no que diz respeito ao valor venal do imóvel para fins de apuração do VTN.

Importante destacar que o legislador infraconstitucional, quando da elaboração da Lei 13.465/2017, fez a seguinte assertiva: “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”, entretanto, essa aquisição aqui definida é voltada para aquele imóvel com destinação urbana, o que, a priori, também merece revisado para incluir o imóvel rural.

Desse norte, e por analogia legal, essa modalidade de aquisição também deve se estender a imóveis rurais, posto que no regramento rural a legitimação fundiária também é uma forma de aquisição originária.

Também voltamos a atenção ao art. 13, §2º, da respectiva legislação federal citada, quando assim determina: “§ 2º Os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação”.

Em comentário a esse dispositivo, Paola de Castro Ribeiro (2022, p. 296-297) assevera que as hipóteses legais nas quais o Oficial de Registro deveria exigir o comprovante de recolhimento de ITBI não é uma questão pacificada na doutrina, fazendo uma certa confusão entre o sistema Reurb – E e Reurb –S, ou seja, essa exigência estaria pautada na

renda média ou alta, a depender do caso concreto.

Além disso, o art. 290–A, da Lei n. 6.015/73, estabelece que o primeiro registro de direito real constituído em favor do beneficiário da **regularização fundiária por interesse social** independe da comprovação do pagamento de quaisquer tributos. Nesse caso, o legislador limitou a não incidência pelo interesse social.

Nessa dinâmica legislativa, oportuno destacar que a matéria aqui em discussão ainda se encontra em conflito dogmático, legislativo e jurisprudencial, o que, a priori, não se esgota o debate por aqui. Observa-se que o legislador, quando da edição do texto do artigo 290–A, da Lei de Registro Público, definiu outra modalidade de regularização fundiária, qual seja por interesse social.

Por toda explanação em debate, o imposto de transmissão inter vivos tem previsão constitucional e infraconstitucional, pois sua origem advém de lei. Todavia o que se buscou analisar no presente estudo é a sua incidência ou não quando do registro do título definitivo, a sua base de cálculo, em detrimento ao Valor da Terra Nua sobre as terras devolutas estaduais, e, como tal, ainda não há uma definição legal a respeito da temática em debate.

No entanto, é de se ressaltar que o ITBI incidirá sobre fato gerador que é transmissão inter vivos, de direitos reais de imóveis, por natureza ou acessão, no qual está estabelecido um negócio jurídico. Isso refuta consideravelmente o cenário da regularização fundiária rural em terras devolutas estaduais, cuja ocupação e exploração está sendo exercida de forma originária, como delineado nos tópicos anteriores.

Outro fator a considerar é a base de cálculo para instituir o ITBI. Observa-se que para o ITBI é o valor venal do imóvel, que adota critérios bem específicos para auferi-lo, enquanto o Valor da Terra Nua é utilizado para outra finalidade, qual seja obtenção do ITR, consolidação da regularização fundiária rural propriamente dita em favor do real ocupante.

Por todo exposto, o tema em debate não se esgota por aqui, pois, como ficou demonstrado no presente estudo, não há corrente majoritária, seja ela dogmática, legislativa ou jurisprudencial a respeito da incidência ou não do ITBI, quando da regularização fundiária rural em terras devolutas do Estado aos reais ocupantes. Entretanto torna-se necessária a pesquisa aqui tratada, uma vez que se busca defender que não há incidência do ITBI para fins de registro do título administrativo expedido pelo poder público, por meio da regularização fundiária rural e, sendo uma política pública de estado, é caracterizada como aquisição originária.

6.3 VTN como de base de cálculo do ITBI

A presente pesquisa não visa a esgotar a temática aqui apresentada e, como tal, neste tópico será analisada a possibilidade jurídica da base de cálculo do ITBI ter como parâmetro o Valor da Terra Nua para fins de titulação, uma vez que o legislador infraconstitucional definiu parâmetros distintos para o cálculo do ITBI, sendo este o Valor Venal da Terra.

Primeiramente, é preciso compreendermos que o Valor da Terra Nua é o preço de mercado do imóvel, sendo esse valor entendido como o valor do solo com sua superfície e a respectiva mata, floresta e pastagem nativa ou qualquer outra forma de vegetação, sob os seguintes critérios: localização do imóvel, aptidão agrícola e dimensão do imóvel, sendo desconsiderados os valores de mercado relativos a construções, instalações e benfeitorias, culturas permanentes e temporárias, pastagens cultivadas e melhoradas e florestas plantadas

Esse conceito está delineado no art. 1²⁴, §1^o, da Instrução Normativa RFB n. 1877, de 14 de março de 2019, que disciplina os procedimentos necessários para o cálculo do Imposto Territorial Rural.

Também, destaque para o art. 12, da Lei Federal n. 8.629/93, que assim definiu os parâmetros para o cálculo do Valor da Terra Nua para fins de indenização para reforma agrária, vejamos:

Art. 12. Considera-se justa a indenização que reflita o preço atual de mercado do imóvel em sua totalidade, aí incluídas as terras e acessões naturais, matas e florestas e as benfeitorias indenizáveis, observados os seguintes aspectos: (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) **I - localização do imóvel;** (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) **II - aptidão agrícola;** (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) **III - dimensão do imóvel;** (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) IV - área ocupada e ancianidade das posses; (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) V - funcionalidade, tempo de uso e estado de conservação das benfeitorias. (Incluído dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) § 1^o Verificado o preço atual de mercado da totalidade do imóvel, proceder-se-á à dedução do valor das benfeitorias indenizáveis a serem pagas em dinheiro, obtendo-se o preço da terra a ser indenizado em TDA. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001) § 2^o **Integram o preço da terra as florestas naturais, matas nativas e qualquer outro tipo de vegetação natural, não podendo o preço**

²⁴ Art. 1^o Esta Instrução Normativa disciplina a prestação de informações sobre Valor da Terra Nua (VTN) à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) para fins de arbitramento da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), na hipótese prevista no art. 14 da Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. § 1^o Para efeito do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se VTN o preço de mercado do imóvel, entendido como o valor do solo com sua superfície e a respectiva mata, floresta e pastagem nativa ou qualquer outra forma de vegetação natural, excluídos os valores de mercado relativos a construções, instalações e benfeitorias, culturas permanentes e temporárias, pastagens cultivadas e melhoradas e florestas plantadas, observados os seguintes critérios, referidos nos incisos I a III do art. 12 da Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993: I - localização do imóvel; II - aptidão agrícola; e III - dimensão do imóvel.

apurado superar, em qualquer hipótese, o preço de mercado do imóvel. (Redação dada Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001)§ 3º O Laudo de Avaliação será subscrito por Engenheiro Agrônomo com registro de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, respondendo o subscritor, civil, penal e administrativamente, pela superavaliação comprovada ou fraude na identificação das informações” (grifamos).

Observando os parâmetros estabelecidos na Instrução Normativa da Receita Federal e na citada legislação federal, o Valor da Terra Nua não pode ser calculado levando em consideração benfeitorias existentes no imóvel rural, e sim o que está adstrito ao solo com todas suas características propriamente ditas.

Ademais disso, conforme se extrai do §2º, do citado dispositivo legal, o VTN não pode ser superior ao preço de mercado do imóvel, o que, a priori, o parâmetro estabelecido para o VTN não comportaria a base de cálculo do ITBI, para fins de registro do título definitivo junto ao Cartório de Registro de Imóveis, caso essa aquisição fosse considerada derivada, pelos critérios legais da Regularização Fundiária Rural.

Veja-se que no cenário legal há uma dicotomia legislativa, porque mesmo que a regularização fundiária rural, como política pública de Estado, voltada à concretização da propriedade privada por meio da titulação administrativa viesse a ser considerada aquisição derivada, e aqui não há ainda nenhuma definição legal, jurisprudencial e dogmática a respeito da definição legal, ainda sim, é importante estabelecer critérios legais para o cálculo do Valor da Terra Nua, para auferir o valor do ITBI a ser recolhido, quando do registro do título administrativo.

No Estado do Tocantins, o valor da terra nua para fins de titulação administrativa é definido pelo Decreto Estadual n.4.832/2013, sendo considerado o VTN mais barato do Brasil. Todavia, quando o título é levado a registro, para o recolhimento do ITBI, utiliza-se o valor do preço de mercado do imóvel definido pelo Município, no qual está localizado o imóvel, cujo valor é definido para o cálculo do ITR

Figura 6 – Comparativo do Valor da Terra Nua

Comparativo do Valor de Terra Nua - VTN - Valor por Hectares (R\$)			
VTN - Localizada num raio de 50km do centro de Palmas	Decreto nº 2.095/2004	Decreto nº 4.818/2013	Decreto nº 4.832/2013
Área não dotada de via asfáltica e rede de energia elétrica	100,00		100,00
Área dotada de via asfáltica ou rede de energia elétrica	250,00		200,00
Área dotada de via asfáltica e rede de energia elétrica	300,00		300,00
VTN - A partir da Perimetral de 50km do centro de Palmas			
Área de qualquer extensão destinada à regularização fundiária	0,00		10,00
VTN - Localizada nos municípios do Interior			
Até 320 há ou Até 4 módulos fiscais*	5,00	1,00	1,00
Acima de 320 até 500 há ou Superior a 4 até 15 módulos fiscais*	10,00	2,50	2,50
Acima de 500 até 2.500 há ou Superior a 15 módulos fiscais*	20,00	5,00	5,00
Credenciamento e Renovação de RT	0,00	150,00	150,00

* Módulo fiscal é equivalente a 70 ou 80 hectares

Fonte: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO

Fonte: Diário Oficial do Estado do Tocantins, 2013.

Esse quadro comparativo foi extraído do relatório técnico da Controladoria Geral de Contas do Estado do Tocantins, conforme está definido pelo citado Decreto Estadual. Por esse prisma, denota-se o quão está em dissonância com os critérios estabelecidos na legislação infraconstitucional para estabelecer o Valor da Terra Nua, especialmente, para obtenção da titulação administrativa. No Estado de Goiás, o VTN para fins de titulação é definido por região, levando em consideração a capacidade de uso do solo do imóvel. A exemplo disso, vejamos a seguinte tabela.

Tabela 1 – Valor da Tabela de VTN por hectares

1.1. Alto Paraíso de Goiás, Campos Belos, Cavalcante, Colinas do Sul e Teresina de Goiás.

CLASSIFICAÇÃO		VALOR (R\$/ha)
1.1.1.	Classe I - Grupo A (Cultura de 1ª)	64,85
1.1.2.	Classe II - Grupo A (Cultura de 2ª)	53,58
1.1.3.	Classe III - Grupo A (Cerrado de 1ª)	45,12
1.1.4.	Classe IV - Grupo A (Cerrado de 2ª / Campo de 1ª)	33,84
1.1.5.	Classe V - Grupo B (Várzea / Varjão / Vereda)	26,79
1.1.6.	Classe VI - Grupo B (Cerrado não mecanizável)	21,15
1.1.7.	Classe VII - Grupo B (Campo de 2ª)	14,10
1.1.8.	Classe VIII - Grupo C (Áreas Inaproveitáveis)	7,05

Fonte: https://www.agricultura.go.gov.br/files/Doc2019/IN0032019/ANEXO_9TABELA_DE_VALORES_DE_TERRA_NUA.pdf

Nesse passo, considerar o VTN como base de cálculo para ITBI é temerário sob o

ponto de vista legal, uma vez que não há uma legislação sedimentada a respeito da problemática apresentada. Além disso, denota-se que os valores definidos pelos Municípios para fins de cálculo de ITR não estão em consonância com o que determina os Estados, quando da definição do VTN para fins de titulação administrativa.

Para melhor clareza da divergência em destaque, vejamos alguns exemplos dos municípios do Estado do Tocantins, quando da parametrização do VTN para fins de ITR, o qual tem sido utilizado para o recolhimento do ITBI quando do registro do título definitivo.

Figura 7 – Município de Jáu do Tocantins

APTIDÃO AGRICOLA -2019	VTN(HECTARES)
LAVOURA APTIDÃO BOA	R\$ 862,74
LAVOURA APTIDÃO REGULAR	R\$ 730,70
LAVOURA APTIDÃO RESTRITA	R\$ 616,18
PASTAGEM PLANTADA	R\$ 818,64
SILVICULTURA/PASTAGEM NATURAL	R\$ 719,36
PRESERVAÇÃO DE FAUNA E FLORA	R\$ 356,55

Fonte: <https://jau.to.gov.br/valor-da-terra-nua-por-hectare/>

Figura 8 – Município de São Salvador do Tocantins

APTIDÃO AGRICOLA - 2022	VTN (HECTARE)
LAVOURA APTIDÃO BOA	R\$ 2.543,00
LAVOURA APTIDÃO REGULAR	R\$ 2.376,00
LAVOURA APTIDÃO RESTRITA	R\$ 1.835,50
PASTAGEM PLANTADA	R\$ 2.280,00
SILVICULTURA OU PASTAGEM NATURAL	R\$ 1.835,50
PRESERVAÇÃO DE FAUNA E FLORA	R\$ 1.394,50

RESPONSÁVEL TÉCNICO: Josimar Costa Furlan Engº Agrônomo CREA/TO 205644/D-TO

São Salvador do Tocantins, 08 de abril de 2022.

Fundação no pleito da Prefeitura Municipal de São Salvador do Tocantins - TO
Secretaria de Administração.

Fonte: <https://www.saosalvador.to.gov.br/wp-content/uploads/2022/07/VTN.pdf>

Das Figuras apresentadas, observa-se que os Municípios estabeleceram o Valor da Terra Nua utilizando-se os parâmetros definidos pela Receita Federal, para fins de ITR e não para aquisição de imóveis, cujo ITBI adota o Valor de Mercado do Imóvel com suas características não só físicas, mas também com suas benfeitorias, exploração, dentre os fatores mercadológicos.

Desse modo, há uma divergência considerável no que se refere a base de cálculo ITBI, o que priori, poderá ocasionar o descompasso no ato do registro do título administrativo,

oriundo do Poder Público, por meio da regularização fundiária. Ora o cálculo é realizado com base no VTN para expedição da titulação, ora se baseia no VTN para fins ITR, enquanto o ITBI tem a sua base de cálculo no Valor de Mercado do Imóvel – VMI.

Além disso, qual seria o fator gerador quando do processamento da regularização fundiária rural, uma vez que está se regularizando uma situação de fato; e como política Estado, a regularização objetiva também o ordenamento fundiário e registral de toda uma coletividade. Aqui, o Estado Constituinte não está realizando “venda” de imóveis rurais, mas regularização fundiária, que tem como prioridade a concretização dos fundamentos e garantias constitucionais, no acesso à terra.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial n. 1937821/SP, tem consolidado o entendimento de que, nos casos de imóveis rurais, o fator gerador do ITBI é o valor da terra nua, e mais, decidiu ainda que o ente municipal não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI.

Diante do contexto, torna-se necessário um estudo mais aprofundado da temática apresentada, uma vez que, a forma como se tem exigido o ITBI para fins de registro do Título Administrativo oriundo do Poder Público, nos parâmetros da regularização fundiária rural, irá ocasionar a insegurança jurídica, desordenamento da malha fundiária do ente federativo, exclusão social, sobreposições de registros, conflitos agrários, dentre outros problemas socioeconômicos.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL DO ESTADO DO TOCANTINS

Como bem delineado nos tópicos anteriores, a regularização fundiária é considerada uma política pública de Estado e vem de encontro à concretização da política nacional da reforma agrária. Por essa vertente, será abordada mais adiante a lei estadual que sedimenta a regularização fundiária rural no Estado do Tocantins, as titulações ocorridas pelo Estado de Goiás, o antigo IDAGO, cujo acervo de titulações passou a competência do Estado do Tocantins.

Além disso, veremos a recente Decisão da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins sobre a não incidência do ITBI em matéria de regularização fundiária rural das terras devolutas do Tocantins e se há uma participação considerável dos Municípios a respeito da temática em estudo.

Sendo assim, vejamos nesse primeiro momento a Lei Estadual 87/89, que cria o Instituto de Terras do Estado do Tocantins, autarquia estadual competente para promover a regularização fundiária rural dos imóveis devolutos aos seus reais ocupantes, em atenção ao cumprimento dos requisitos legais para efetivação da titulação definitiva e posterior destaque do poder público ao particular.

7.1 Lei Estadual n. 87/89 Instituto de Terras do Estado do Tocantins

Antes de adentrarmos no estudo de presente legislação, importante registrar que anteriormente à criação do Estado do Tocantins, a autarquia estadual competente para regularizar os imóveis devolutos era do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado de Goiás – IDAGO, posterior à criação do novo estado constituinte, a competência passou a ser do Instituto de Terras do Estado do Tocantins.

Com o advento da Lei Estadual n. 87/89, criou-se o Instituto de Terras do Estado do Tocantins e suas atribuições, dentre as quais assim está sedimentado no art. 2, da presente lei, vejamos:

Art. 2. O Instituto de Terras do Estado do Tocantins - ITERTINS é órgão executor da política fundiária do Estado do Tocantins, compreendendo atividades concernentes à organização da estrutura fundiária, à deliberação sobre as terras públicas e devolutas, ao reconhecimento das posses legítimas, à alienação das terras de seu domínio, ao exercício de diversas formas de aquisição de terras, à promoção do processo discriminatório administrativo de acordo com a legislação vigente, podendo ainda exercer outras atividades

correlatas.

Extrai-se do texto do citado artigo que o ITERTINS é o órgão executor da política fundiária do Estado do Tocantins e, como tal, tem dentre as atividades a alienação das terras de seu domínio e ao exercício de diversas formas de aquisição de terras. Destaque para “alienação”, posto que tem causado diversas indagações no ordenamento jurídico quanto à forma aqui destacada no texto legal, qual seja: será que o ente federativo estadual estaria transmitindo o domínio das suas terras por meio da venda ao ocupante de terras devolutas e/ou pública?

Para melhor compreensão do presente tópico, vejamos a conceituação literária da palavra “alienação”. Na concepção da língua portuguesa, essa expressão significa transferência de propriedade ou de direito, o que, a priori, trata de um modo de aquisição, todavia, como pode se atentar, o legislador atribuiu a outras diversas formas de aquisição de terras, como destaque para deliberação sobre terras devolutas e públicas.

Nesse compasso, é salutar observar a diferença de terras devolutas para as públicas, as quais destacamos: as **terras devolutas** são as que estão sem destinação pelo poder público e que em nenhum momento integraram o patrimônio de um particular, ainda que estejam irregularmente sob sua posse; enquanto a categoria de **terras públicas** abrange terras adquiridas, desapropriadas, arrecadadas, reconhecidas, doadas, adjudicadas, discriminadas, incorporadas, transferidas, cedidas, confiscadas, revertidas de domínio, ou em processo de obtenção, pelo Estado, nas quais se encontram instalados projetos de assentamento etc.

O art. 3º, da presente Lei Estadual também deixa dúvidas quanto ao termo a ser utilizado, vejamos:

Compete especificamente ao Instituto de Terras do Estado do Tocantins - ITERTINS: [...]

II - **alienar a particulares** as terras públicas ou devolutas, arrecadadas ou incorporadas ao seu patrimônio, conciliando o interesse público e a justiça social, de acordo com a legislação específica; III - **reconhecer e regularizar** a posse legítima localizada em áreas de domínio público ou devolutas, bem como reconhecer o domínio de particulares; [...] (grifamos).

Veja que o legislador infraconstitucional estabeleceu duas formas de se adquirir terras devolutas no estado do Tocantins. A primeira, por alienação a particulares; a segunda, por reconhecimento e regularização a posse legítima, causando certa confusão legislativa a respeito do modo de aquisição a ser pretendida, o que, a priori, ainda prevalece como modo aquisição originária, quando da execução da política fundiária do Estado.

Outro ponto em destaque, a teor do artigo 15²⁵ da presente lei, é que se assevera que as terras serão alienadas, em conformidade com a legislação vigente, entretanto não se refere se é pública ou devoluta. Destaque, também, aos artigos 19²⁶, 21²⁷, que ora se refere a alienadas, ou se refere à regularização de ocupação.

Importante estabelecer um parâmetro com a Lei Estadual n. 4.039, de 6 de julho de 1962, que cria o Instituto de Desenvolvimento Agrário – IDAGO, uma vez que o estado Tocantins herdou um acervo considerável das terras já tituladas pelo IDAGO e aquelas ainda pendentes de regularização fundiária.

Nesse ínterim, nota-se pela presente lei que o IDAGO realizava à outorga das suas terras públicas por três formas, quais sejam usufruto gratuito, arrendamento ou vendas, não fazendo referência às terras devolutas, conforme previsto no art. 16: “As terras públicas, inclusive as desapropriadas por interesse social, serão outorgadas em usufruto gratuito, arrendamento ou venda [...]”, senda esta última fixada o preço por tabela bianalmente pelo IDAGO.

É de ressaltar ainda que a legislação do IDAGO não estabeleceu a forma de aquisição das suas terras devolutas, mas tão somente as suas terras públicas, ocasionando um descompasso legislativo, no ordenamento jurídico, especialmente quando da criação do estado do Tocantins que, ao estabelecer a competência do ITERTINS para promover a regularização fundiária sobre as terras devolutas estaduais, definiu outras formas de aquisição.

Logo se observa o quão é desafiador a interpretação da presente lei estadual no que concerne estabelecer qual a forma de acesso às terras devolutas no estado do Tocantins, por alienação ou por regularização, e seu modo de aquisição a ser estabelecido. Nesse passo, a legislação estadual necessita de uma reformulação significativa para melhor compreensão da temática apresentada.

7.2 Malha Fundiária Rural do Estado Do Tocantins e o Registro de Título Administrativo/ ITERTINS/IDAGO

O Estado do Tocantins, assim como os demais estados da federação, não tem o

²⁵Art. 15. As terras serão **alienadas** a pessoas físicas ou jurídicas, de conformidade com a legislação vigente.

²⁶Art. 19. As terras públicas do Estado do Tocantins, com exceção das reservadas e das áreas específicas para a colonização e assentamento, serão destinadas pela legitimação, **regularização de ocupação**, doação, permuta, usufruto e **alienação**.

²⁷ Art. 21. O ocupante de terras públicas que não preencher as exigências da legitimação poderá pleitear a preferência para **aquisição**, mediante **pagamento do Valor da Terra Nua (VTN)**, taxas e despesas.

controle das suas terras devolutas, uma vez que não há uma política pública fundiária a sedimentar o cadastro das terras devolutas em sua extensão territorial, o que acarreta uma insegurança jurídica no ordenamento jurídico, especialmente no registro público.

No levantamento realizado pelo ITERTINS, em meados de 2021, verificou-se que há inúmeros imóveis rurais arrecadados pelo estado do Tocantins, mas que ainda não foi objeto de registro junto ao Cartório de Registro Imóvel, vejamos o seguinte relatório.

Figura 9 – Relatório de bens Imóveis rurais – Secretaria da Administração do Tocantins

 <p style="text-align: center;">Governo do Estado do Tocantins</p> <p style="text-align: center;">Relatório de Bens Imóveis - Por Proprietário</p>												
Órgão: SECAD - Secretaria da Administração												
RGI RGI Ant.	Matrícula	Tipo do Bem	Número Terreno Associado	Denominação	Endereço	Município	Área	Espécie da Construção	Estado de Conservação	Data Contábil	Valor Líquido	Forma de Aquisição
0000000118-001	1825	TERRENO RURAL		Loteamento Carreira Comprida. Lotes 01, 02, 03, 04, 05, 06, 07, 0 8, 09, 10, 11, 12 e 13.	Loteamento: LOTEAMENTO CARREIRA COMPRIDA, 1 A 13 - LOTEAMENTO RURAL.	Brejinho de Nazare/TO	540,42 Ha				0,00	Desapropriação Amigável
Total de Imóveis: 1 Total de Terrenos: 0 Total de Edificações: 0 Valor Líquido: 0,00												
Órgão: null - null												
RGI RGI Ant.	Matrícula	Tipo do Bem	Número Terreno Associado	Denominação	Endereço	Município	Área	Espécie da Construção	Estado de Conservação	Data Contábil	Valor Líquido	Forma de Aquisição
0000000120-001	137.845	TERRENO RURAL		Gleba 03, Loteamento Água Fria	Loteamento: Água Fria, Gleba 03 - Zona Rural	Palmas/TO	71,79 Ha		Bom		0,00	Arrecadação
0000000121-001	137.844	TERRENO RURAL		Gleba 02, Loteamento Água Fria	Loteamento: Água Fria, Gleba 02 - Zona Rural	Palmas/TO	7.462,63 Ha		Bom		0,00	Arrecadação
0000000122-001	137.843	TERRENO RURAL		Gleba 01, Loteamento Água Fria	Loteamento: Água Fria, Gleba 01 - Zona Rural	Palmas/TO			Bom		0,00	Arrecadação
0000000123-001	137.846	TERRENO RURAL		Gleba 04 (ÁREA ALAGADA), Loteamento Água Fria	Loteamento: Água Fria, Gleba 04 - Zona Rural	Palmas/TO	3.786,5 Ha		Bom		0,00	Arrecadação
0000000124-001	2.516	TERRENO RURAL		LOTEAMENTO TAGUATINGA - 8ª ETAPA	Loteamento: TAGUATINGA, 8ª ETAPA - Zona Rural	Taguatinga/TO	58.296,09 Ha		Bom		0,00	Arrecadação
0000000125-001	2.230	TERRENO RURAL		Loteamento Taguatinga, 3ª Etapa	Loteamento: Taguatinga, 3ª Etapa - Zona Rural	Taguatinga/TO	7.270,21 Ha		Bom		0,00	Arrecadação
0000000130-001	555	TERRENO RURAL		Fazenda Lote 10, Loteamento São Pedro	Loteamento: São Pedro, Lote 10 - Zona Rural	Conceição do Tocantins/TO	16.882,65 Ha		Bom		0,00	Arrecadação
0000000131-001	542	TERRENO RURAL		Lote 44, do Loteamento Áreas Esparsas	Loteamento: Áreas Esparsas, Lote 44 - Zona Rural	Conceição do Tocantins/TO	350,4 Ha		Bom		0,00	Arrecadação
0000000132-001	554	TERRENO RURAL		Lote 06, do Loteamento São Pedro	Loteamento: São Pedro, Lote 06 - Zona Rural	Conceição do Tocantins/TO	24,93 Ha		Bom		0,00	Arrecadação
0000000133-001	558	TERRENO RURAL		Lote 07 A, do Loteamento São Pedro	Loteamento: São Pedro, Lote 07 A - Zona Rural	Conceição do Tocantins/TO	63,51 Ha		Bom		0,00	Arrecadação
0000000134-001	593	FAZENDA		Fazenda Jataroba	Fazenda: Jataroba, s/n - Zona Rural	Conceição do Tocantins/TO	313,45 Ha		Bom		0,00	Arrecadação
Impresso por: Wilton Marcial Anantas												
Data/Hora da Impressão: 27/12/2022 10:21:43												
Página 1 de 5												

000000135-001	694	TERRENO RURAL	Loteamento Extrema, Parte dos Imóveis Avanços do Sítio do Meio e Ritiro.	Loteamento: Extrema, Parte dos Imóveis Avanços do Sítio do Meio e Ritiro, s/n Zona Rural	Conceição do Tocantins/TO	2.457,46 Ha	Bom	0,00	Arrecadação
000000136-001	617	TERRENO RURAL	Bos Fé, Lote 12 do Loteamento Ribeirão do Courou	Loteamento: Ribeirão do Courou, Lote 12, Bos Fé, s/n Zona Rural	Miracema do Tocantins/TO	1.776,42 Ha	Bom	0,00	Doação
000000137-001	216	TERRENO RURAL	Lote nº 29 do Loteamento Pogo Azul, fls. 4	Loteamento: Pogo Azul, fls. 4, Lote nº 29 - Zona Rural	Miracema do Tocantins/TO	289,01 Ha	Bom	0,00	Doação
000000138-001	9.373	TERRENO RURAL	2ª Parte - Área a ser indenizada (Rodovia Nicotã Pires) Chácara Chapéu de Palha.	Chácara: Chapéu de Palha, s/n - Zona Rural	Miracema do Tocantins/TO	1,21 Ha	Bom	0,00	Arrecadação
000000139-001	5429	TERRENO RURAL	Gleba D-01 - Área Desmembrada Estação de Drenagem do Loteamento Projeto Rio Formoso - 1ª Etapa	Loteamento: Projeto Rio Formoso, 1ª Etapa - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	3,5 Ha	Bom	0,00	Doação
000000140-001	2723	TERRENO RURAL	Lotº Rio Formoso, 3ª etapa - área seca, gleba B, desmembrada da gleba Projeto Rio Formoso, 3ª Etapa.	Loteamento: Rio Formoso, 3ª etapa - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	6.737,91 Ha	Bom	0,00	Arrecadação
000000141-001	3549	TERRENO RURAL	Projeto Rio Formoso 4ª Etapa	Loteamento: Projeto Rio Formoso, 4ª Etapa - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	2.024,08 Ha	Bom	0,00	Arrecadação
000000142-001	7693	TERRENO RURAL	Parte da Área da Gleba Projeto Rio Formoso - 2ª Etapa	Loteamento: Parte da Área da Gleba Projeto Rio Formoso, 2ª Etapa - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	236,49 Ha	Bom	0,00	Arrecadação
000000143-001	7694	TERRENO RURAL	Parte da Área da Gleba Projeto Rio Formoso - 2ª Etapa	Loteamento: Parte da Área da Gleba Projeto Rio Formoso, 2ª Etapa - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	117,13 Ha	Bom	0,00	Desapropriação Judicial
000000144-001	7695	TERRENO RURAL	Parte da Área da Gleba Projeto Rio Formoso - 2ª Etapa	Loteamento: Parte da Área da Gleba Projeto Rio Formoso, 2ª Etapa - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	112,78 Ha	Bom	0,00	Desapropriação Judicial
000000145-001	7691	TERRENO RURAL	Parte da Área do Projeto Rio Formoso 1ª Etapa	Loteamento: Parte da Área do Projeto Rio Formoso, 1ª Etapa - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	315,05 Ha	Bom	0,00	Desapropriação Judicial
000000146-001	891	TERRENO RURAL	Parte do lote nº 40 do Loteamento Pirarucu	Loteamento: Pirarucu, 40 - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	931,2 Ha	Bom	0,00	Arrecadação
000000147-001	885	TERRENO RURAL	Lote 35 do Loteamento Pirarucu	Loteamento: Pirarucu, Lote 35 - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO		Bom	0,00	Desapropriação Judicial
000000148-001	890	TERRENO RURAL	Lote nº 18 do Loteamento Taboca nº 11	Loteamento: Loteamento Taboca nº 11, Lote nº 18 - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	84,38 Ha	Bom	0,00	Desapropriação Judicial
000000149-001	3550	TERRENO RURAL	Projeto Rio Formoso 4ª Etapa	Loteamento: Projeto Rio Formoso, 4ª Etapa - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	2.809,95 Ha	Bom	0,00	Arrecadação
000000150-001	889	TERRENO RURAL	Parte do Lote nº 41 do Loteamento Pirarucu	Loteamento: Pirarucu, Lote nº 41 - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	65 Ha	Bom	0,00	Arrecadação

Impresso por: Wilton Marcial Azeites

Data/Hora da Impressão: 27/12/2022 10:21:43

Página 2 de 5

000000151-001	894	TERRENO RURAL	Parte do Lote nº 19 (Gleba A-2) Subdivisão do Lote nº 19 do Loteamento Taboca nº 11	Loteamento: Taboca nº 11, 19 - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	8 Ha	Bom	0,00	Doação
000000152-001	899	TERRENO RURAL	Parte do Lote nº 41	Loteamento: Parte do Lote nº 41, 41 - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	328,75 Ha	Bom	0,00	Doação
000000153-001	8332	TERRENO RURAL	Área 2 do Loteamento Projeto Rio Formoso, II etapa, Dique/Adutora Principal	Loteamento: Projeto Rio Formoso, II Etapa - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	112,78 Ha	Bom	0,00	Desapropriação Judicial
000000154-001	8331	TERRENO RURAL	Área 1 do Loteamento Projeto Rio Formoso, II etapa, Barragem Calumbá II	Loteamento: Projeto Rio Formoso, Área 1 - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	117,13 Ha	Bom	0,00	Desapropriação Judicial
000000155-001	886	TERRENO RURAL	Lote nº 16 do Loteamento Taboca nº 11	Loteamento: Loteamento Taboca nº 11, Lote nº 16 - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	606,25 Ha	Bom	0,00	Doação
000000156-001	887	TERRENO RURAL	Lote nº 15 do Loteamento Taboca nº 11	Loteamento: Loteamento Taboca nº 11, Lote nº 15 - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	266,75 Ha	Bom	0,00	Doação
000000157-001	888	TERRENO RURAL	Lote nº 17 do Loteamento Taboca nº 11	Loteamento: Taboca nº 11, Lote nº 17 - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	750 Ha	Bom	0,00	Doação
000000158-001	7690	TERRENO RURAL	Parte da Área da Gleba Projeto Rio Formoso, 3ª Etapa.	Loteamento: Parte da Área da Gleba Projeto Rio Formoso, 3ª etapa - Zona Rural	Formoso do Araguaia/TO	451,75 Ha	Bom	0,00	Desapropriação Judicial
000000159-001	557	TERRENO RURAL	Loteamento Rio Bonito/Vermelho, 1ª Etapa	Loteamento: Rio Bonito/Vermelho, 1ª Etapa - Zona Rural	Campos Lindos/TO		Bom	0,00	Arrecadação
000000160-001	325	TERRENO RURAL	Loteamento Rio Bonito/Vermelho, 3ª Etapa	Loteamento: Rio Bonito/Vermelho, 3ª etapa - Zona Rural	Campos Lindos/TO	8.240 Ha	Bom	0,00	Arrecadação
000000161-001	40	TERRENO RURAL	Loteamento Santa Catarina, Lote 15 e Loteamento Pedra Grande, Lote 195.	Loteamento: Santa Catarina e Pedra Grande, 15 e 195 - Zona Rural	Campos Lindos/TO	844,3 Ha	Bom	0,00	Arrecadação
000000162-001	2400	TERRENO RURAL	Loteamento Taguatinga, Lote 19	Loteamento: Taguatinga, Lote 19 - Zona Rural	Taguatinga/TO	50,3 Ha	Bom	0,00	Arrecadação
000000163-001	2585	TERRENO RURAL	Lote 27, Loteamento Taguatinga, 3ª Etapa	Loteamento: Taguatinga, 3ª Etapa, Lote 27 - Zona Rural	Taguatinga/TO	59,6 Ha	Bom	0,00	Arrecadação
000000164-001	2350	TERRENO RURAL	Lotés 20 e 21, Loteamento Taguatinga, 3ª Etapa	Loteamento: Loteamento Taguatinga, 3ª Etapa, 20 e 21 - Zona Rural	Taguatinga/TO	75,74 Ha	Bom	0,00	Arrecadação
000000165-001	2353	TERRENO RURAL	Lote 22, Loteamento Taguatinga, 3ª Etapa	Loteamento: Taguatinga, 3ª Etapa, Lote 22 - Zona Rural	Taguatinga/TO	75,74 Ha	Bom	0,00	Arrecadação
000000166-001	48.773	TERRENO RURAL	Loteamento Coqueirinho, 2ª Etapa, Folha 02	Loteamento: Coqueirinho, 2ª Etapa - Zona Rural	Palmas/TO	660,84 Ha	Bom	0,00	Arrecadação
000000167-001	68.483	TERRENO RURAL	Loteamento Coqueirinho, 3ª Etapa	Loteamento: Coqueirinho, 3ª Etapa - Zona Rural	Palmas/TO	834,35 Ha	Bom	0,00	Arrecadação

Impresso por: Wilton Marcial Azeites

Data/Hora da Impressão: 27/12/2022 10:21:43

Página 3 de 5

000000193-001	8.170	TERRENO RURAL	ÁREA 04 - ADMINISTRATIVA, PROJETO DE APROVEITAMENTO HIDROGRÁFICO DO RIO MANUEL ALVES	Área: ÁREA 04 - ADMINISTRATIVA, 04 - Zona Rural	Dianópolis/TO	5,37 Ha	Bom	0,00	Desapropriação Judicial
000000194-001	8.171	TERRENO RURAL	ÁREA 01 - MISTA - PROJETO DE APROVEITAMENTO HIDROGRÁFICO DO RIO MANUEL ALVES	Área: ÁREA 01 - MISTA, 01 - Zona Rural	Dianópolis/TO	22,96 Ha	Bom	0,00	Desapropriação Judicial
000000195-001	8.172	TERRENO RURAL	PROJETO DE APROVEITAMENTO HIDROGRÁFICO DO RIO MANUEL ALVES - ESTRADA VICINAL	Estrada: ESTRADA VICINAL, s/n - Zona Rural	Dianópolis/TO	12,56 Ha	Bom	0,00	Desapropriação Judicial
000000196-001	3.620	TERRENO RURAL	Uma área de 50 mil alqueires	Área: de 50 mil alqueires, s/n - Zona Rural	Colinas do Tocantins/TO	50.000 A	Bom	0,00	Transferência
000000197-001	6.447	TERRENO RURAL	Chácara localizada as margens da BR-153	Chácara: Às margens da BR-153, s/n - Zona Rural	Colinas do Tocantins/TO	36,1 Ha	Bom	0,00	Desapropriação Judicial
000000198-001	8.056	TERRENO RURAL	Fazenda Mato Grande	Fazenda: Fazenda Mato Grande, s/n - Zona Rural	Colinas do Tocantins/TO	561,64 Ha	Bom	0,00	Desapropriação Judicial
000000199-001	8.349	TERRENO RURAL	GLEBA CORREGO BACABA	Loteamento: GLEBA CORREGO BACABA, s/n - Zona Rural	Colinas do Tocantins/TO	865,34 Ha	Bom	0,00	Anecação
000000200-001	10.317	TERRENO RURAL	Lotes 123 e 123/1, do Loteamento Vale das Curiñas, Gleba 01, 1ª Etapa, folha D	Loteamento: Vale das Curiñas, s/n - Zona Rural	Colinas do Tocantins/TO	35.910,56 Ha	Bom	0,00	Transferência
000000201-001	10.322	TERRENO RURAL	Lote 134, do Loteamento Vale das Curiñas, Gleba 01, 1ª Etapa, folha D	Loteamento: Vale das Curiñas, Lote 134 - Zona Rural	Colinas do Tocantins/TO	10.959,33 Ha	Bom	0,00	Transferência
000000202-001	10.338	TERRENO RURAL	Lote 113 - Parte II, do Loteamento Vale das Curiñas	Loteamento: Vale das Curiñas, Lote 113 - Zona Rural	Colinas do Tocantins/TO	9.774,7 Ha	Bom	0,00	Transferência
000000203-001	18.885	TERRENO RURAL	Loteamento Setor Sul Nascente, 1ª Etapa	Loteamento: Setor Sul Nascente, 1ª Etapa - Zona Rural	Colinas do Tocantins/TO	25.387,21 M²	Bom	0,00	Anecação
000000204-001	8.301	TERRENO RURAL	Chácara nº 66, do Loteamento Urbano (Via São José), 66 - Zona Rural	Chácara: Loteamento Urbano (Via São José), 66 - Zona Rural	Gurupi/TO	23,75 Ha	Bom	0,00	Desapropriação Judicial
000000205-001	30.809	TERRENO RURAL	Parte das Chácaras n 81, 97 e 143	Chácara: Parte das Chácaras, 81,97,143 - Zona Rural	Gurupi/TO	9,9 Ha	Bom	0,00	Anecação
000000206-001	3.651	TERRENO RURAL	Gleba Suburbana, Parte do Lote Único	Loteamento: Gleba Suburbana, Lote Único, s/n - Zona Rural	Pedro Afonso/TO	134,1 Ha	Bom	0,00	Anecação
Total de Imóveis: 72 Total de Terrenos: 1 Total de Edificações: 0 Valor Líquido: 0,00									
Total Geral de Imóveis: 73									
Impresso por: Wilton Marcial Anantes					Data/hora da Impressão: 27/12/2022 10:21:44		Página 5 de 5		

Fonte: Secretaria de Administração do Estado do Tocantins -2021

Da análise dos dados do relatório se extrai a realidade fática da malha fundiária do Tocantins, cujos imóveis rurais foram objeto de titulação, mas não foram levados ao registro os títulos definitivos, o que equaciona mais ainda a insegurança jurídica do registro público.

O relatório apresentado não tem o condão de possibilitar a conclusão do presente trabalho, mas de proporcionar uma visão sistemática da malha fundiária rural do estado do Tocantins, especialmente no que se refere ao registro público. Nesse passo, e não menos importante, o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON publicou os 10 fatos essenciais sobre a regularização fundiária na Amazônia legal, dentre os quais está a desorganização das bases de dados fundiários e a baixa adoção das tecnologias, dificultando de forma acentuada a organização de um cadastro único de terras ou compartilhado.

Diante do desse cenário, a Corregedoria-Geral de Justiça do estado do Tocantins editou o Recomendação n. 04/2019, determinando que todos os títulos definitivos expedidos fossem encaminhados diretamente ao Cartório de Registro de Imóveis para efetivação do registro. Todavia há um descumprimento por parte do Poder Público quando do cumprimento dessa recomendação, haja vista a precariedade estrutural da autarquia fundiária do Estado, que ainda tem seu acervo processual todo em meio físico.

Veja-se que são medidas adotadas como forma de minimizar o problema fundiário rural do Estado, mas que, de outro modo, sua efetividade necessita de uma reorganização estrutural, legislativa, técnica, física, a fim de garantir a segurança jurídica dos atos da administração pública. Será que a falta de controle por parte dos entes federativos sobre suas

terras é em decorrência de ausência de legislação?

A resposta a essa indagação pode ser bem compreendida quando se observa que desde o período imperial o Poder Público vem tentando ter o controle do que é seu e do particular, por meio de medidas legais, mas que sem uma estrutura física e sedimentada não há uma evolução significativa ao ponto de alterar o cenário fundiário brasileiro.

Portanto, a legislação estadual em destaque mostra-se em descompasso com as demais legislações infraconstitucionais, assim necessita de uma alteração significativa para execução da política fundiária tocantinense. E, aliado a isso, deverá haver investimentos por parte do poder público na capacitação humana, avanço tecnológico, estrutural etc.

7.3 Decisão da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins sobre Incidência do ITBI e aquisição originária das titulações das terras devolutas no Tocantins

Nesse tópico, será objeto de estudo a Decisão da Corregedoria-Geral de Justiça do estado do Tocantins quanto à incidência do ITBI e aquisição originária das titulações realizadas em terras devolutas do Estado, bem como terá como destaque legislações municipais e/ou estaduais a respeito da temática.

Antes de adentrarmos no contexto propriamente dito, em pesquisa em sites de alguns estados e/ou municípios, observaram-se que ainda é tímida a matéria em destaque. Alguns municípios editaram leis isentando a comprovação do recolhimento do ITBI para fins do registro do título definitivo administrativo expedidos pelo Ente Estadual, tendo como limitador tamanho de área, classe social e demais requisitos legais. Outros isentaram em sua totalidade, por compreender que a regularização fundiária aplicada pelo Ente Federativo é uma aquisição derivada.

No estado do Tocantins, não há por parte do poder municipal medida legal a respeito desse cenário que se apresenta, ficando sob o pálio do Poder Judiciário a edição de medidas administrativas para tal finalidade, o que pode ocasionar inúmeras alterações significativas no ordenamento jurídico.

Partindo dessa premissa, será que a medida administrativa adotada pela Corregedoria-Geral de Justiça do estado do Tocantins contraria norma tributária constitucional? Os atos registrares dos títulos definitivos sem a comprovação do recolhimento do ITBI consubstanciado em decisão administrativa viola a competência do ente tributante que, no caso, é o ente municipal?

Para melhor esclarecimento desses questionamentos, vejamos o teor da decisão da

CGJUS/TO:

Decisão Nº 4235 / 2020 - CGJUS/ASJECGJUS: Trata-se de expediente endereçado a esta Corregedora-Geral da Justiça pelo Instituto de Terras do Estado do Tocantins – ITERTINS, através do qual apresenta questionamento acerca da exigência ou não do recolhimento de ITBI, como condição para registro de Título Definitivo de propriedade junto ao Registro de Imóveis, cujo título tenha sido expedido pelo Poder Público, como forma originária de aquisição. Argumenta, em suma, que a transmissão realizada pelo Estado do Tocantins, por meio de instrumentos públicos denominados de “Título Definitivo de Domínio” é forma de aquisição originária da propriedade pelo Particular e, por esta razão, não haveria incidência do tributo municipal, que tem como fato gerador a transmissão entre pessoas vivas. Por imposição da norma do art. 38 da Lei Estadual nº 3.408/2018, os autos foram remetidos à Comissão de Assuntos Notariais e Registrais – CPANR, deste e. Órgão Censor, que, ao examinar o mérito da matéria, opinou no sentido de se expedir recomendação aos Registradores de Imóveis para que, por ocasião do registro de Títulos Definitivos de Domínios em que o Poder Público realiza concessões de terras devolutas nos termos do art. 188, § 1º, da Constituição Federal, abstenham-se de exigir comprovação de recolhimento de Imposto de Transmissão Inter vivos de Bens Imóveis – ITBI. Sucintamente relatados. **DECIDO.** A discussão instaurada nestes autos se relaciona à incidência ou não do imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI), por ocasião do registro de títulos de propriedade expedidos pelo Estado do Tocantins, através do ITERTINS – Instituto de Terras do Estado do Tocantins, por ato administrativo de regularização fundiária, tratando-se, segundo sustentado pela Autarquia Estadual, de aquisição da propriedade pela forma originária. Inicialmente, para melhor elucidar o tema aqui tratado, necessário distinguir as formas de aquisição da propriedade – originária e derivada – presentes em nosso ordenamento civil pátrio. A aquisição originária, segundo o Professor de Direito Notarial e Registral Fábio Pinheiro Gazzi, decorre de um fato jurídico que permite a aquisição da propriedade sem qualquer ônus ou gravame. O que se analisa são os requisitos legais para a obtenção de uma propriedade sem a necessidade da autonomia privada, por isso, de ser um fato jurídico, como ocorre com a usucapião, aluvião, avulsão, dentre outros, o que justifica a autonomia e independência. A aquisição derivada, por sua vez, é aquela pela qual a autonomia das partes faz com que a propriedade seja transferida de uma pessoa para outra exigindo, a legislação, certas formalidades e solenidades. Nesta forma de aquisição da propriedade, a análise pelo Registrador será mais ampla, tanto no aspecto formal, como material; sendo neste caso possível exigir o recolhimento dos impostos, a análise do conteúdo para a qualificação das partes e exata extensão da propriedade, etc. Fixadas essas premissas e, voltando-se para a aquisição originária, por decorrer de um fato jurídico, não haverá que se mencionar em recolhimento de impostos; exigência de retificação de área; eventuais gravames na matrícula originária não acompanharão a matrícula nova aberta em virtude de tal aquisição. Note-se que, na aquisição originária, a análise do Registrador limitar-se-á às formalidades do título que conferem a transmissão da propriedade. Sobre o tema, discorre Hely Lopes Mirelles: Classificam-se os meios de aquisição de um bem em originários e derivados. Na forma originária não há transmissão da coisa, pois o fato jurídico em si que enseja a transferência da propriedade, prescindindo de correlação com qualquer título jurídico de que seja titular o anterior proprietário, não havendo sub-rogação de titular a titular”. A

desapropriação configura uma aquisição originária, porque não provém de nenhum título anterior, e, por isso, o bem expropriado torna-se insuscetível de reivindicação e libera-se de quaisquer ônus que sobre ele incidissem precedentemente, ficando os eventuais credores sub-rogados no preço”. Na situação concreta aqui apresentada pelo Instituto de Terras do Estado do Tocantins, está-se diante de Títulos Definitivos de Domínio expedidos a partir de autorização legislativa, com o necessário reconhecimento e convalidação dos registros imobiliários de imóveis rurais, cuja origem não esteja vinculada a títulos de alienação ou concessão expedidos pelo poder público, devidamente inscritos no registro de imóveis até a data de publicação da Lei nº 3.525, de 08/08/2019. Trata-se, em verdade, de modalidade de regularização fundiária promovida pelo Estado com vistas a outorgar validade e eficácia aos registros tidos por precários (paroquiais), promovendo segurança jurídica e fomentando o desenvolvimento regional. Consubstancia-se, pois, em inequívoca hipótese de aquisição originária da propriedade, não estando, assim, sujeita à incidência do Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Com efeito, no Supremo Tribunal Federal encontra-se assentado o entendimento no sentido de que apenas os modos derivados de aquisição da propriedade constituem interesse para o Fisco, não havendo, dessa forma, incidência do ITBI quando se tratar da forma originária de aquisição da propriedade, como no caso, onde o proprietário figura como primeiro titular do imóvel, não havendo, pois, transmissão, exatamente por não existir um alienante voluntário. No plano doutrinário, o Professor Doutor Nelson Rosenvald traz lição precisa e em sentido até mais abrangente, defendendo que, além da não incidência dos tributos de transferência como ITBI e ITCMD, não há também espaço para a cobrança de custas e emolumentos, porquanto, em se tratando de aquisição originária, tal revela situação que não constitui fato gerador para a tributação da regularização fundiária. Confirma-se: “Ademais, trata-se de forma de aquisição originária limitada à regularização imobiliária pretérita (com data de validade para os núcleos consolidados até 22.12.2016), do que se extrai que o rótulo “aquisição originária” é na verdade uma radical forma de sanção retroativa de vícios impeditivos ao acesso à propriedade, que recebe um luminoso “slogan” para conceder aos ocupantes duas notáveis vantagens, semelhante ao que ocorre na usucapião: a) aquisição da unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições eventualmente existentes em sua matrícula de origem (art. 23 §2º); b) Por ser ato único de registro e aquisição originária, não incidirão tributos de transferência como ITBI e ITCMD. A isenção de custas e emolumentos nos atos registrares tem respaldo no art. 13, §1º, da Lei n. 13.465/17, tratando-se a aquisição originária de situação que não constitui fato gerador para a tributação da regularização fundiária. Realmente, os custos do registro (ITBI, emolumentos, taxas) sempre foram entraves ao acesso à legalidade dos direitos reais. Mediante a aquisição originária, abre-se a matrícula com a área afetada pela regularização, inclusive dos imóveis com averbação do desfalque que foi incorporado na matrícula nova. A transmissão de bens imóveis está prevista no art. 1245 do Código Civil/2002 e assim sendo, ante a não transmissão de bens imóveis, não há que se falar em cobrança devida de imposto, pois não existe incidência de fato gerador que permite a cobrança do ITBI, conforme o art. 156 da CF/88 e arts. 35 a 42 do Código Tributário Nacional”.

Em tal contexto, não há cogitar-se da ocorrência de fato gerador suficiente a impor a exação, pois a aquisição originária da propriedade por titulação do Estado havida em programa de regularização fundiária não dá ensejo à incidência de ITBI. Ante o exposto, acolho, em parte, o r. parecer da

Comissão de Assuntos Notariais e Registrais - CPANR, desta e. Corregedoria Geral da Justiça (evento3223578). Intime-se o i. Presidente do ITERTINS, a fim de tomar conhecimento do teor desta decisão. Ciência a todos os Registradores de Imóveis deste Estado e aos membros da CPANR. Após, promova-se o encerramento do feito. Cumpra-se.

Extrai-se da leitura da decisão administrativa que a CGJUS/TO adotou o entendimento de não haver fato gerador a ensejar o recolhimento do ITBI, no caso de aquisição originária da propriedade na modalidade de titulação do Estado, oriunda de programa de regularização fundiária. Assim, fica o registrador, quando da apresentação do título administrativo para registro, dispensado de exigir a comprovação do recolhimento imposto. Todavia a decisão administrativa não tem força de lei imperativa para isentar o registrador da obrigatoriedade de exigir o recolhimento do respectivo imposto.

Nesse passo, seria o caso de o ente municipal editar uma norma de isenção para os casos de programa de regularização fundiária rural ou tornaria desnecessária uma legislação específica em face da ausência do fator gerador? Esse contexto ainda pende de entendimento doutrinário, legislativo e jurisprudencial.

Em contribuição ao tópico, verificou-se em alguns estados da federação que há norma municipal e/ou estadual isentando o recolhimento do ITBI, quando a propriedade rural advém de programas de regularização fundiária rural. Assim, citamos algumas a seguir.

- a) Lei Estadual n. 9.769/2011 – Regulamenta o regime jurídico das terras devolutas, sua arrecadação e legitimação pelo Estado.

Art. 29. O título de legitimação de terra devoluta será concedido ao beneficiário e é o documento hábil para registro no cartório competente, e representará o reconhecimento do Estado quanto ao domínio privado sobre a terra devoluta assim discriminada. (Nova redação dada pela Lei nº 11.637/2022) Parágrafo único. Conforme o artigo 290-A da Lei Federal nº 6.015, de 31.12.1973, é gratuito o registro do título de legitimação de posse e o de sua conversão em propriedade. (Revogado pela Lei nº 10.711/2017) Parágrafo único. Não incidirá sobre o título de legitimação de terra devoluta qualquer tributo público que venha a ser condicionado como pré-requisito para abertura de matrícula imobiliária no cartório competente, pois se trata de direito originário. (Acréscitado pela Lei nº 11.637/2022).

- b) Lei Municipal n. 1.614/2010 - **NÃO INCIDÊNCIA DO ITBI SOBRE IMÓVEIS LEGITIMADOS POR MEIO DO ITE. MUNICÍPIO DE CAPELINHA - MG**

Art. 1º – Fica declarada pela presente Lei a **NÃO INCIDÊNCIA do ITBI** –

Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição, em relação às terras urbanas, rurais ou urbanas, **transmitidas mediante titulação ou legitimação do Estado de Minas Gerais através do ITER – Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais. Art. 2º** – A não incidência do ITBI se faz **apenas** em terrenos rurais objeto de aquisição originária de domínio legitimado através do ITER/MG e que não seja **superior a 50 (cinquenta) Hectares** e com relação aos urbanos apenas sobre o lote de terreno, não incluído o imóvel sobre ele edificado (grifamos).

Nesse contexto, é de se pontuar que no estado do Espírito Santo foi editada a lei estadual, na qual ficou estabelecido que é proibido qualquer cobrança de tributo como pré-requisito para efetivação do título definitivo. No caso do município de Capelinha/MG, a lei municipal dispensou o recolhimento nos casos de terrenos rurais objeto de aquisição originária legitimada pelo ITER/MG e que não fosse superior a **50 (cinquenta) hectares**.

Observa-se que a matéria em debate ainda não encontra sedimentada no ordenamento jurídico, e tampouco entre os entes federativos. Ora se possibilita a isenção, mas como limitadores, outrora se efetiva o registro sem a exigência do recolhimento do imposto, o que causa uma verdadeira celeuma no cenário fundiário rural.

No caso do estado de Tocantins, há não cobrança do ITBI para fins do registro do título definitivo está pautada em uma decisão extrajudicial da Corregedoria – Justiça do Estado, a qual não poderia ter o condão de violar as normas tributárias vigentes. Sendo o presente caso de edição de lei infraconstitucional por parte do Ente Municipal, no que concerne a não cobrança de ITBI para fins registrais.

De todo modo, o que se constata é que os Cartórios de Registro de Imóveis do estado do Tocantins têm realizado o registro do título definitivo em áreas devolutas do Estado sem a obrigatoriedade da comprovação do recolhimento do ITBI. Ressalta-se que o beneficiado deverá assinar perante a serventia registral um documento de que é de inteira responsabilidade sua o recolhimento do ITBI, caso o ente tributante venha questionar tal ato, inclusive ficando a propriedade consolidada objeto de garantia para fins de execução fiscal, para tal finalidade.

Diante do contexto que se apresenta, o presente estudo não se esgota por agora, posto que, como bem demonstrado pelas decisões aqui citadas e legislações, ainda não há nenhum entendimento consolidado a respeito da incidência ou não do ITBI para fins do registro do título definitivo, cuja origem está sedimentada no destaque do Poder Público, no que concerne à regularização fundiária rural. E isso tem causado um verdadeiro conflito entre normas e, por conseguinte, o ordenamento jurídico requer entendimento mais consolidado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A historicidade agrária da regularização fundiária rural brasileira é construída sob o manto constitucional e infraconstitucional e tem por finalidade garantir o bem-estar social, a dignidade da pessoa humana, a redistribuição equitativa das terras públicas, desde que atenda à função social da propriedade. Serve, assim, de instrumento normativo para concretização da propriedade rural a toda coletividade agrária, sem discriminar quem de fato necessita da terra, e a terra não só como valor econômico, mas como elemento primordial para vida humana.

Observa-se o quão é importante conhecer essa sistematização legislativa, qual seja o “Estatuto das Terras Devolutas”, cuja legislação foi um marco histórico na consolidação da relação de trabalho, em especial na concretização da propriedade fundiária agrária brasileira sobre as terras devolutas. No entanto há limitações administrativas aos pequenos produtores, camponeses, ao passo que aos estrangeiros, grandes latifundiários, grileiros, passaram a ser agraciados com a venda das terras devolutas, por preço ínfimo.

De sorte, observa-se que o legislador, diante da devastação desordenada das ocupações das terras devolutas pelos grandes latifundiários, empresários, estrangeiros, se viu obrigado a regulamentar o acesso por meio da venda, como forma de retomar o controle estatal sobre suas terras. Todavia essa retomada significou o surgimento de uma nova política fundiária agrária com vistas a atender aos anseios do mercado capitalista, a terra como mercadoria.

Nesse viés, a Regularização Fundiária Rural tornou-se um mecanismo instrumentalizador em prol daqueles que laboram no campo rural, colhendo seu sustento e de sua família, permitindo o acesso à propriedade rural. Como tal, a Reforma Agrária, assim como a regularização fundiária rural, passa a ser um elemento propulsor dessa política fundiária agrária brasileira, diante da exigência do cumprimento da função social da propriedade e da efetividade a dignidade da pessoa humana.

Além disso, o processo de titulação das terras devolutas demanda atenção aos princípios norteadores do Direito Agrário, a legislação infraconstitucional, a Constituição Federal, respeitando, sobretudo, os direitos socioambientais, culturais, o direito ao acesso à terra, em prol daqueles que verdadeiramente são filhos da terra e a respeitam como Mãe Terra, provedora da vida.

Ademais, a política fundiária rural é fator primordial a ser priorizada pelo Estado Constituinte, permitindo a inclusão social, o desenvolvimento sustentável, a distribuição igualitária das terras devolutas, de forma que a agricultura familiar, a reforma agrária, a consolidação dos princípios fundamentais, em especial a dignidade da pessoa humana, o

direito à moradia, o direito à propriedade rural, sejam concretizados à luz da Constituição Federal 1988.

Destaca-se o Cadastro Ambiental Rural, o qual não tem como objetivo de garantir a propriedade, entretanto tem sido um mecanismo tecnológico de grande relevância no combate à grilagem, conforme pôde-se abstrair dos regramentos jurídicos e doutrinários aqui expostos, do qual os órgãos reguladores, sejam estaduais ou federais, devem se utilizar no combate à grilagem. Essa utilização deve se dar quando da aplicação das políticas públicas em prol da consolidação da propriedade fundiária, cuja finalidade é a distribuição equitativa das terras devolutas por meio da reforma agrária, as garantias constitucionais das comunidades quilombolas, tradicionais, indígenas, agricultura familiar, o pequeno produtor, em consonância com bem-estar social, ambiental, cultural e socioeconômico.

De outro lado, verifica-se que há uma tímida política pública por parte dos Entes Federativos em prol da criação do Cadastro Rural Ambiental dos Povos e das Comunidades Tradicionais, com objetivo de possibilitar a transparência e a segurança jurídica aos direitos constitucionais previstos na ADCT 68, da Constituição Federal, a Convenção 169 da OIT, necessitando de ações promovidas pelo Ministério Público Federal e pelos demais segmentos institucionais e/ou associativos para efetivação desse direito constitucional.

Como delineado em todo trabalho aqui exposto, constata-se que estamos diante de uma lacuna legislativa, posto que seja considerável que os Estados brasileiros não possuem o controle sistematizado e extremado das suas terras, a fim de concentrar quais são os imóveis devolutos e os de propriedade particular, situação que ainda permeia em pleno século XXI.

Dessa forma, estabelecer o modo de aquisição sobre as terras devolutas é de grande relevância para o ordenamento jurídico, e a aquisição derivada ocorrerá pela transmissibilidade dos direitos reais de atos entre vivos. Como tal, ainda é muito obscuro definir se o acesso às terras devolutas seja pela legitimação de posse ou regularização da posse é modo de aquisição derivada.

Nesse contexto, ao se determinar que a terras devolutas só possam ser acessadas mediante compra, o legislador não se preocupou com o impacto socioeconômico que isso poderia se consolidar. Ainda, Lei de Terras teve a finalidade de fomentar o trabalho assalariado e, ao mesmo tempo, direcionar a governança fundiária das terras públicas a atender o agronegócio, o grande latifundiário, no acesso a grandes extensões territoriais.

Ou seja, se o objetivo do legislador era proporcionar ao Estado o controle de suas terras por meio da “compra”, extremando-as das terras particulares, então essa forma de aquisição derivada torna-se fragilizada perante as políticas públicas fundiárias do Estado. De

outro modo, o mercado de terras passa a ser regulamentado na forma aqui estabelecida.

Por outra banda, pensar no acesso às terras devolutas como forma de aquisição originária é proporcionar o bem-estar da coletividade, do direito à vida, ao alimento, aqui delineando aquelas ocupações ali existentes que atendam aos preceitos legais, seja pela reforma agrária, legitimação de posse e/ou regularização fundiária propriamente dita.

Em pleno século XXI, ainda perdura essa discussão sobre uma conjuntura política, social e econômica, quando se trata de garantir o mínimo de existência do ser humano e, como tal, mesmo que a Lei de Terras tenha sido instituída para garantir o controle estatal sobre os imóveis devolutos, ainda assim não se podem desconsiderar as ocupações já consolidadas em nível de posse agrária, no qual está se fazendo o uso da “terra” para o sustento próprio e da sua família. Assim, cumprida a função social da terra, o ocupante teria o direito de adquirir a terra devoluta, sem ônus, ficando no plano de aquisição originária.

Outro fator preponderante é a necessidade de uma regulamentação única a respeito da formalização dos títulos administrativos ou termos administrativos, como forma de padronização única em nível da Lei de Registros Públicos, o qual deverá ir ao encontro da segurança jurídica dos atos registrares e evitar conflitos de ordem material e formal.

No que concerne à posse dos quilombolas, essa é constitucionalmente originária, não havendo de se cogitar a cobrança do ITBI, pois decorre de situação de fato e, como tal, tem a sua origem na forma originária. Por esse prisma, o fator gerador não existirá na circunstância apresentada. Observa-se que o legislador constitucional e infraconstitucional definiu de forma coesa e técnica os elementos que caracterizam a forma de aquisição por parte dos quilombolas sobre suas terras, bastando para tal atender os preceitos legais como forma aquisição originária.

Nesse ínterim, se há uma exigência por parte do registrador quanto à comprovação do recolhimento do ITBI para fins do registro do título definitivo em favor das comunidades tradicionais, violará os preceitos legais, em especial o direito à propriedade privada.

Por toda explanação em debate, o imposto de transmissão inter vivos tem previsão constitucional e infraconstitucional, pois sua origem advém de lei. Todavia o que se buscou analisar no presente estudo é a sua incidência ou não quando do registro do título definitivo, a sua base de cálculo, em detrimento ao Valor da Terra Nua sobre as terras devolutas estaduais, para o que ainda não há uma definição legal a respeito da temática em debate.

Todavia ressaltar-se que o ITBI incidirá sobre fato gerador que é transmissão inter vivos, de direitos reais de imóveis, por natureza ou acessão, no qual está estabelecido um negócio jurídico. Isso refuta consideravelmente do cenário da regularização fundiária rural em

terras devolutas estaduais, cuja ocupação e exploração está sendo exercida de forma originária, como bem delineado nos tópicos anteriores.

Outro fator a considerar é a base de cálculo para instituir o ITBI. Observa-se que, para o ITBI, é o valor venal do imóvel, que adota critérios bem específicos para auferi-lo, enquanto que o Valor da Terra Nua é utilizado para outra finalidade, qual seja obtenção do ITR, consolidação da regularização fundiária rural propriamente dita em favor do real ocupante.

Como demonstrado, ainda não há corrente majoritária, seja ela dogmática, legislativa ou jurisprudencial a respeito da incidência ou não do ITBI, quando da regularização fundiária rural em terras devolutas do Estado aos reais ocupantes. Dessa forma, torna-se necessária a continuidade da pesquisa aqui tratada, uma vez que se buscou defender que não há incidência do ITBI para fins de registro do título administrativo expedido pelo poder público, por meio da regularização fundiária rural e, sendo uma política pública de estado, é caracterizada como aquisição originária.

Outro ponto relevante foi a divergência considerável no que se refere à base de cálculo ITBI, o que poderá ocasionar o descompasso no ato do registro do título administrativo, oriundo do Poder Público, por meio da regularização fundiária rural.

Além disso, qual seria o fator gerador quando do processamento da regularização fundiária rural, uma vez que está se regularizando uma situação de fato; e, como política Estado, a regularização objetiva também o ordenamento fundiário e registral de toda uma coletividade. Aqui, o Estado Constituinte não está realizando “venda” de imóveis rurais, mas regularização fundiária, que tem como prioridade a concretização dos fundamentos e garantias constitucionais no acesso à terra.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial n. 1937821/SP, tem consolidado o entendimento de que, nos casos de imóveis rurais, o fator gerador do ITBI é o valor da terra nua, e mais, decidiu ainda que o ente municipal não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI.

Diante do contexto, torna-se necessário um estudo mais aprofundado da temática apresentada, uma vez que, a forma como se tem exigido o ITBI para fins de registro do Título Administrativo oriundo do Poder Público, nos parâmetros da regularização fundiária rural, irá ocasionar insegurança jurídica, desordenamento da malha fundiária do ente federativo, exclusão social, sobreposições de registros, conflitos agrários, dentre outros problemas socioeconômicos.

No que se refere à legislação estadual do Tocantins e do IDAGO, extrai-se que o IDAGO realizava a outorga de suas terras públicas por três formas, quais sejam usufruto

gratuito, arrendamento ou vendas, não fazendo referência às terras devolutas. É de ressaltar ainda que a legislação do IDAGO não estabeleceu a forma de aquisição das suas terras devolutas, mas tão somente de suas terras públicas, ocasionando um descompasso legislativo, no ordenamento jurídico, especialmente quando da criação do estado do Tocantins que, ao estabelecer a competência do ITERTINS para promover a regularização fundiária sobre as terras devolutas estaduais, definiu outras formas de aquisição.

Isso torna desafiador a interpretação da presente lei estadual, no que concerne estabelecer se a forma de acesso às terras devolutas no estado do Tocantins, se por alienação ou por regularização, e seu modo de aquisição a ser estabelecido. Nesse passo, a legislação estadual necessita de uma reformulação significativa para melhor compreensão da temática apresentada.

Observa-se que a matéria em debate ainda não encontra sedimentada no ordenamento jurídico, e tampouco entre os entes federativos, ora se possibilita a isenção, mas como limitadores, outrora se efetiva o registro sem a exigência do recolhimento do imposto, o que causa uma verdadeira celeuma no cenário fundiário rural.

No caso do estado de Tocantins, a não cobrança do ITBI para fins do registro do título definitivo está pautada em uma decisão extrajudicial da Corregedoria – Justiça do Estado, a qual não poderia ter o condão de violar as normas tributárias vigentes. Sendo o presente caso de edição de lei infraconstitucional por parte do Ente Municipal, no que concerne a não cobrança de ITBI para fins registraes.

De todo modo, o que se constata é que os Cartórios de Registro de Imóveis do estado do Tocantins têm realizado o registro do título definitivo em áreas devolutas do Estado sem a obrigatoriedade da comprovação do recolhimento do ITBI. Ressalta-se que o beneficiado deverá assinar perante a serventia registral um documento de que é de inteira responsabilidade sua o recolhimento do ITBI, caso o ente tributante venha questionar tal ato, inclusive ficando a propriedade consolidada objeto de garantia para fins de execução fiscal, para tal finalidade.

Sendo assim, o presente estudo não se esgota por aqui, posto que, como demonstrado durante a pesquisa, ainda não há nenhum entendimento consolidado a respeito da incidência ou não do ITBI para fins do registro do título definitivo, cuja origem está sedimentada no destaque do Poder Público, no que concerne à regularização fundiária rural. Isso tem causado um verdadeiro conflito entre normas e, por conseguinte, o ordenamento jurídico requer entendimento mais consolidado.

Consolidar tal entendimento proporcionará aos beneficiados da regularização fundiária rural sobre as terras devolutas a concretização da propriedade rural, o resgate da dignidade da

pessoa humana, os acessos às linhas créditos rurais, o desenvolvimento socioeconômico, a inclusão social, a organização da malha fundiária rural brasileira, quando do registro do título definitivo, o combate à grilagem de terras, a terra não como mercadoria, mas como elemento primordial para vida.

Por todo o exposto, a Regularização Fundiária Rural deve ser considerada um modo de aquisição originária, a qual tem por primordial a concretização do direito à propriedade rural em prol do desenvolvimento socioeconômico e do bem-estar social da sociedade, especialmente, no cumprimento os princípios constitucionais estabelecidos na Carta Magna de 1988.

REFERÊNCIAS

BARROS JUNIOR, Orlando Aleixo de. **A Financeirização da Terra**: novas disputas para o campo brasileiro. Disponível em:

https://singa2017.files.wordpress.com/2017/12/gt08_1507083996_arquivo_singa_junioraleixo.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

BERCOVICI, Gilberto. O Estado e a Garantia da Propriedade no Brasil. In: CARDOSO JR., José Celso e BERCOVICI, Gilberto (Org.). **República, Democracia e Desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

BORGES, Paulo Torminn. A Importância do Direito Agrário no desenvolvimento social e econômico. In: **Projeto de criação do Mestrado de Direito Agrário**. (mineo).1985.

BOTELHO, Tiago Resende; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de; BLANCO TARREGA, Maria Cristina Vidotte. **A luta decolonial do trabalhador rural pelo direito humano à terra e ao território**. 2020. 538 f Teses (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2020 Disponível em:

<https://archivum.grupomarista.org.br/pergamumweb/vinculos/000092/000092ec.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2020.

BRASIL. **A Legitimação fundiária** – uma polêmica inovação. Disponível em:

<https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/12/20/>. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. **Código Civil 1916**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Código Tributário Nacional** – CTN. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 1981**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 1.318, de 30 de janeiro de 1854**. Dispõe sobre a execução da Lei 601/1850. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 1.318/1854**. Dispõe sobre a execução a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 4.857/1939**. 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/D4857impresao.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n. 271/67**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/de10271.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa n. 97, de 17 de dezembro de 2018**. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia//asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/57221217/do1-2018-12-28-instrucao-normativa-n-97-de-17-de-dezembro-de-2018-57221065. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Instrução Normativa n. 88**. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-contudos/legislacao/in_88_2017.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei 12.651/2012, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 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 n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 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/112651.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei 13.465/2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. **Lei 6.383/76**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16383.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei 8.935/94**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm/. Acesso em: 21 set. 2020.

BRASIL. **Lei n. 6.383, de 7 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências.

BRASIL. **Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 1.237, de 24 de setembro de 1864**. Dispõe sobre a Reforma a legislação hipotecária e estabelece as bases da sociedade de crédito real http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM1237impresao.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em: 1 ago. 2021.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111952.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 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 n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei N. 13.465/2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana no âmbito da Amazônia Legal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 3.071/1916.** Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm#art532. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Estatuto da Terra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 601/1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 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: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.935/94.** Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm/. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 9.393, de 19 de dezembro de 1996.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9393.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Receita Federal. **Instrução Normativa RFB nº 1877, de 14 de março de 2019.** Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=99225&visao=anotado>.

Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RDA, 73:160 e RTJ, 117:652.**

CARNEIRO, A.F.T. **Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis.** Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. Porto Alegre, 2003.

CARVALHO FILHO, J.S. Comentários ao estatuto da cidade. **Revista de Direito Administrativo.** Editora Atlas, 2008.

CASTRO, Marcela Baudel de. A natureza jurídica da propriedade quilombola. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3730, 17 set. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25324>. Acesso em: 28 dez. 2022.

CHIAVARI, J.; LOPES, C.L. **Panorama dos direitos de Propriedade no Brasil Rural.** Rio de Janeiro: Núcleo de avaliação de políticas climáticas PUC-Rio, 2016.

COSTA DELGADO, Guilherme. **Terra, Trabalho e dinheiro:** regulação e desregulação em três décadas da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Edição Loyola, 2018.

CPT. Comissão Pastoral da Terra. Caderno de Estudos. **Mudanças Atuais das Leis de Terras:** do golpe político ao golpe fundiário. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacao/download/78publicacoesjuridicas/14212-caderno-de-estudos-mudancas-atuais-das-leis-de-terras-do-golpepolitico-ao-golpe-fundiario>. Acesso em: 22 abr. 2022.

DELGADO, Guilherme. **A Questão Agrária no Brasil, 1950-2003.** Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/126539/mod_resource/content/2/Guilherme%20%20Delgado%20Quest%C3%A3o%20Agr%C3%A1ria.pdf. Acesso em: 4 mar. 2021.

FERREIRA DO BRASIL, Luciângela. **As Alterações da Política Agrária:** Um Debate Hermenêutico Acerca da Reforma Agrária. Dissertação apresentada ao Programa De Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Federal de Goiás, nível Mestrado, como Requisito Parcial À Obtenção Do Título De Mestre, Sob A Orientação Do Prof. Dr. Cláudio Lopes Maia. Goiânia. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GISCHKOW, Emilio Alberto Maya, **Princípios de Direito Agrário: Desapropriação e reforma agrária.** São Paulo: Saraiva, 1988.

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. **Usucapião quarentenária sobre terras do Estado** [manuscrito]: fundamentos jurídicos, atualidade e repercussão na questão agrária brasileira / Cláudio Grande Júnior. - 2012. 422 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Direito, 2012.

HAVERNNE, Michel François Drizul. **Regularização Fundiária rural.** Curitiba: Juruá, 2018.

IRIB. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil. **Registro paroquial.** Registro do vigário.

Inventário. Formal de partilha. Domínio. Posse. 2019. Disponível em <https://irib.org.br/noticias/detalhes/registro-paroquial-registro-do-vigario-inventario-formal-de-partilha-dominio-posse>. Acesso em: 22 abr. 2022.

ISA. Instituto Socioambiental. Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais (CONAQ). Inscrição, Análise e Validação do Cadastro Ambiental Rural Orientações para em Território Quilombola. **Relatório Técnico**. 2020. Disponível em: <file:///D:/RT-Orientacoes-para-inscricao-analise-e-validacao-do-Cadastro-Ambiental-Rural-em-territorio-quilombola.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

KATO, Karina Yoshie Martins; LEITE, Sergio Pereira. Land grabbing, financeirização da agricultura e mercado de terras: velhas e novas dimensões da questão agrária no Brasil. **Revista da ANPEGE**. v. 16. n. 29, p. 458 - 489, ANO 2020. e-ISSN: 1679-768X <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/anpege>. // DOI 10.5418/ra2020.v16i29.12506.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia**. 5. ed. São Paulo: Atlas 2003.

LARANJEIRA, Raymundo. **Direito Agrário: perspectivas críticas**. São Paulo. LTr, 1984.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registro Público: Teoria e Prática**, 10. ed. rev, atual e ampliada. Salvador: Juspodivm, 2019.

LUFT, Rosângela. **Concessão de direito real de uso**. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/16/edicao-1/concessao-de-direito-real-de-uso>. Acesso em: 22 abr. 2022.

MAIA, F.J.F. (Coord.). **Direito Agrário Ambiental**. Recife: EDUFRPE, 2016.

MALHEIROS, Rafael Taranto. **A Formalização da Propriedade Imobiliária e a Oferta de Crédito: a regularização fundiária urbana como vetor de desenvolvimento econômico**. Revista da PGBC – V. 12 – N. 2 – Dez. 2018.

MALHEIROS, Rafael Taranto. A Formalização da Propriedade Imobiliária e a Oferta de Crédito: a regularização fundiária urbana como vetor de desenvolvimento econômico. **Revista da PGBC** – V. 12 – N. 2 – Dez. 2018.

MARÉS SOUZA FILHO, Carlos Frederico. Direito Agrário e a terra. In: CUNHA, B. P.; MARÉS SOUZA FILHO, Carlos Frederico. **Cadastro ambiental rural (car) e povos tradicionais**. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/wp-content/uploads/2015/11/texto.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2022.

MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra**. São Paulo: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

MARÉS, Carlos. **A Função Social da Terra**. 2. ed. Curitiba: Arte e Letra, 2021.

MARÉS, Carlos. Função Social da Propriedade. In: SONDA, C.; TRAUENZSKI, S.C. (orgs.). **Reforma agrária e meio ambiente: teoria e prática no Paraná**. Curitiba: ITCG, 2010, p. 181-198.

MARTINS, José de Souza. A aliança entre capital e propriedade da terra: a aliança do atraso. In: MARTINS, Jose de Souza. **A Política do Brasil Lúmpen e Místico**. São Paulo: Contexto, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MORIS, Gustavo Teixeira. **O Arquétipo Constitucional do ITBI Possibilidades Jurídicas da sua Hipótese de Incidência sob a ótica exclusiva da Transmissão de Bens Imóveis**. 2018. Tese de Mestrado, Universidade Federal da Bahia. Salvador- BA, 2018.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Terras de Estrangeiros no Brasil**. São Paulo: Iãnde Editorial, 2018.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Registro de títulos e documentos**. / João Pedro Lamana Paiva, Pércio Brasil Alvares ; coordenado por Christiano Cassettari. - 5. ed. - Indaiatuba, SP : Editora Foco, 2021.

PAIVA, João Pedro Lamana; Alvares, Pércio Brasil. Registro de títulos e documentos (Cartórios) (p. 1). Editora Foco. Edição do Kindle.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. Saraiva Jur. Edição do Kindle.

PINHEIRO, Antonio Alex. **O Registro Público e a Regularização Fundiária Rural: Usucapião Extrajudicial, Estremação e Georreferenciamento**. Edição do Kindle.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. As origens de nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS. **Relatório**. 2020. Disponível em: https://www.social.org.br/files/pdf/Land_grabbing_in_Brazil_PT.pdf. Acesso em: 9 jun. 2022.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Direito Tributário**. São Paulo: Prima Cursos Preparatórios, 2004.

SASSEN, Saskia. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. Angélica Freitas (Trad.). Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2016.

SAUER, Sérgio; PEREIRA LEITE, Sérgio. Expansão Agrícola, Preços e Apropriação de Terra Por Estrangeiros no Brasil. **1RESR**, Piracicaba-SP, Vol. 50, N° 3, p. 503-524, Jul/Set – Impressa em Setembro de 2012.

SAUER, Sérgio; PEREIRA, João Marcio Mendes. **Capturando a terra**: Banco Mundial. Políticas fundiárias neoliberais e reforma agrária de mercado. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SERRA, Monete Hipólito. Registro de Imóveis. 5ª Edição/ Moneti Hipólito Serra, Márcio Guerra Serra; coordenado por Christiano Cassettari, 5º ed. Indaiatuba. Editora Foco. 2021.

SCOPEL MACCHIONE DE PAULA, Leonardo. **Cobrança de ITBI na compra e venda do**

imóvel rural: a nova decisão do STJ. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-mar-05/macchione-paula-itbi-compra-venda-imovel-rural?imprimir=1>. Acesso em: 2 abr. 2022.

SEAPA/GO. **Tabela de Valores da Terra Nua – VTN.** Disponível em: https://www.agricultura.go.gov.br/files/Doc2019/IN0032019/ANEXO_9_TABELA_DE_VALORES_DE_TERRA_NUA.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

SILVA, Lígia Osório. **Terras devolutas e latifúndio:** efeitos da Lei de Terras de 1850. Campinas: UNICAMP, 1996.

SMITH, Roberto. A transição no Brasil: a absolutização da propriedade fundiária. In: **Propriedade da terra & transição:** Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 237- 338.

SOTO, Hernando de. **1941-** O mistério do capital. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUTO NORONHA, Gustavo; DE OLIVEIRA FALCÓN, Maria Lúcia. **A disputa entre modelos para o campo:** apontamentos sobre a questão agrária no Brasil em busca de um novoparadigma. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/5Gxdk5KCtjBjfTcyTD4DGXQ/?lang=pt>. Acesso em: 22 abr. 2022.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco; ARAÚJO, Ionnara Vieira de. Apropriação de Terras no Brasil e o Instituto das Terras Devolutas. In: **RFD - Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, v.1, n. 19, jun./dez 2011.

TOCANTINS. Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Tocantins. **Recomendação n. 04/2019.** Recomenda aos órgãos responsáveis pela expedição de títulos de aquisição de imóveis urbanos ou rurais que a entrega de imóveis seja realizada somente após o devido registro em cartório, a fim de promover a efetiva regularização da propriedade. Disponível em: <http://wwa.tjto.jus.br/elegis/Home/Imprimir/1808>. Acesso em: 28 dez. 2022.

TOCANITINS. Controladoria Geral de Contas do Estado do Tocantins. **Relatório de Auditoria do Sistema Operacional.** Disponível em: <file:///D:/Instituto-de-Terras-do-Tocantins---ITERTINS---Per--odo-de-Realiza----o-em-17-03---08-05-2015.PDF>. Acesso em: 21 jan. 2022.

TOCANTINS. **Definido módulo de cadastro para terras de povos e comunidades tradicionais no CAR.** 2021. Disponível em: <https://www.to.gov.br/semarh/noticias/definido-modulo-de-cadastro-para-terras-de-povos-e-comunidades-tradicionais-no-car/3nttf8zt8gm1>. Acesso em: 9 jun. 2022.

TOCANTINS. **Lei Estadual n. 87 de 27 de outubro de 1.989.** Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_87-1989_34965.PDF. Acesso em: 21 set. 2020.

TRECCANI, Giloramo Domenico. O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. Disponível em: https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf. Acesso em: 9 jun. 2022.

TRECCANI, Girolamo Domenico. Dos cadastros ao cadastro único multifinalitário: o longo caminho a ser trilhado. In: BENATTI et al. **Cadastro Territorial No Brasil Perspectivas e o seu futuro**. E-book. 1. ed. Belém: UFPA, 2018.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará: UFPA, ITERPA, 2001.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Cadastro Ambiental Rural Como Instrumento De Regularização Agroambiental ou Favorecimento A Grilhagem?** Palestrante/ Programa de Pós- Graduação de Direito Agrário – UFG - Mestrado – Turma 2021, 27 de abril de 2021.

VALERA, Laura Beck. **Das Sesmarias à propriedade moderna**: Um estudo de história do direito brasileiro. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**. Direitos Reais. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004, v. 5