

CONCEITOS DE IMÓVEL RURAL: APLICAÇÃO NA CERTIFICAÇÃO DO INCRA EXPEDIDA NO MEMORIAL DESCRITIVO GEORREFERENCIADO

Ridalvo Machado de Arruda
Procurador Federal
Especialista em Direito Registral Imobiliário (PUC-Minas)

A Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e a Lei nº 8.629, de 25/2/1993, definem "imóvel rural" como sendo o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.

Desse conceito extrai-se que, estando localizado em área urbana ou rural e constituído por uma ou mais áreas identificadas por meio de suas respectivas matrículas imobiliárias — inclusive nos casos de posse com ou sem título —, o imóvel rural a que se refere o direito agrário caracteriza-se, essencialmente, pela formação de uma unidade de exploração econômica, quer seja representada por uma única propriedade imobiliária, quer seja pelo agrupamento dessas propriedades (§ 3º, do art. 46, da Lei 4.504, de 30/11/1964).

O Incra, para proceder ao cadastro de imóvel rural, utiliza-se da definição dada pelo Estatuto da Terra e, por força da Instrução Normativa INCRA nº 95, de 27/8/2010, considera como sendo um único imóvel rural duas ou mais áreas confinantes pertencentes ao mesmo proprietário ou não, desde que seja mantida a unidade econômica, ativa ou potencial. Esse entendimento acompanha posição do Supremo Tribunal Federal sobre o assunto, conforme se vê dos Mandados de Segurança nºs 24.488 e 21.919, por exemplo.

A Receita Federal, para fins de tributação, considera um único imóvel rural duas ou mais parcelas de terras rurais, desde que localizadas fora do perímetro urbano do Município (vide §2º do artigo 1º da Lei nº 9.393/96).

No Registro de Imóveis, o imóvel será rural, independentemente de sua localização, se constar da matrícula o código que o Incra lhe atribuir, ou melhor, se houver referência ao Certificado de Cadastro de Imóvel Rural — CCIR —, considerando-se a unidade imobiliária o prédio rústico descrito na sua respectiva matrícula, em observância ao princípio da unitariedade da matrícula, ou seja, cada imóvel terá sua própria matrícula e cada uma representará um único imóvel, conforme artigo 176, § 1º, inciso I, da Lei nº 6.015/73.

Diferentemente do sistema de cadastro do Incra, no Registro de Imóvel a área descrita na matrícula representará sempre uma unidade imobiliária. No cadastro do Incra, o imóvel rural poderá ser constituído por várias matrículas, por parcelas de matrículas (nas frações ideais em que a posse é localizada) e até mesmo por áreas de posse. No Registro de Imóveis, não é assim. Cada matrícula representa uma unidade imobiliária, mas nada impede que o proprietário requeira ao oficial de registro a unificação das áreas descritas em suas matrículas, desde que a fusão dessas matrículas (ou transcrições) seja juridicamente possível, providência esta que resultará em uma nova matrícula com a descrição do perímetro total dessas áreas, formando-se, assim, uma nova unidade imobiliária (artigo 234 da Lei nº 6.015/73).

A descrição do imóvel rural, isto é, da unidade imobiliária, na sua matrícula, perante o Registro de Imóveis, de acordo com os §§ 3º e 4º do artigo 176 da Lei 6.015/93, deve ser feita a partir de memorial descritivo elaborado, executado e assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, e com precisão posicional já estabelecida em ato normativo e em manual técnico, expedido pelo INCRA. Compete a essa autarquia certificar que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo próprio. A certificação do memorial descritivo pelo INCRA não implicará reconhecimento do domínio ou a exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário (ver artigo 9º do Decreto nº 4.449/2002, com redação dada pelo Decreto nº 5.570/2005).

Assim, sendo efetivado um ato registral que implique desmembramento, remembramento, parcelamento ou alienação total do imóvel constante de sua respectiva matrícula, caberá ao proprietário promover o levantamento topográfico da área, elaborando memorial descritivo contendo as coordenadas dos vértices definidores de seus limites de acordo com o previsto na Lei, submetendo-o ao Incra a fim de que seja expedida a certidão de que a poligonal objeto do memorial descritivo não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e que o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo elaborado pela autarquia.

Nesse aspecto, impende esclarecer que o imóvel a que corresponde o memorial descritivo mencionado nos §§ 3º e 4º do artigo 176 da Lei nº 6.015/93, é a unidade imobiliária representada pela sua matrícula. Com efeito, determina o inciso I do artigo 176 da Lei de Registros Públicos que cada imóvel terá matrícula própria, estabelecendo como um dos requisitos a identificação do imóvel rural (artigo 176, inciso II, nº 3, alínea "a"), que será feita, repita-se, nos casos de desmembramento, remembramento, parcelamento ou alienação total (§§ 3º e 4º do artigo 176 da Lei nº 6.015/93) a partir de memorial descritivo elaborado, executado e assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro, e com precisão posicional já estabelecida em ato normativo e em manual técnico, expedido pelo INCRA; salvo se o proprietário desejar unificar outros imóveis rurais (leia-se unidades imobiliárias) que lhe pertençam, com abertura de nova e única matrícula. Nessa última hipótese, o perímetro

georreferenciado abrangerá todos os imóveis referidos nas suas respectivas matrículas, as quais serão encerradas, passando, assim, a constituir um único imóvel rural (artigo 235, parágrafo único, da Lei nº 6.015/73).

No caso de desmembramento, deve ser feito o georreferenciamento da área total descrita na matrícula, destacando-se, também por meio de memorial descritivo georreferenciado, a que será objeto do desmembramento (ver, por exemplo, decisão do TRF 1ª Região no MS 2009.41.00.005849-1/RO).

Partes ideais decorrentes da instituição de condomínio não podem ser objeto de georreferenciamento, salvo se os condôminos decidirem pôr fim ao condomínio, quando, então, poderão promover a divisão do imóvel em partes certas e individualizadas, descrevendo-as em memoriais georreferenciados para fins de certificação pelo Incra.

Portanto, é evidente que no procedimento de certificação do memorial descritivo georreferenciado, para os fins e efeitos do Registro de Imóvel, não se aplica o conceito agrário de imóvel rural. A identificação do imóvel rural referida nos §§ 3º e 4º do artigo 176 da Lei nº 6.015/93 é requisito da matrícula. É exigência imposta ao Registro de Imóveis. A Lei nº 6.015/73, com suas alterações introduzidas pela Lei nº 10.267/2001, não se dirige ao cadastro do Incra. Definitivamente, não há Lei que imponha ao proprietário a obrigação de promover o georreferenciamento de todas as áreas rurais contíguas que lhe pertençam e que estejam matriculadas no Registro de Imóveis competente, quando pretender realizar algum ato relativo a uma de suas propriedades imobiliárias. Melhor esclarecendo — embora pareça já estar se tornando repetitivo —, se uma pessoa detém a titularidade em mais de uma matrícula de imóvel rural que estejam contiguamente localizados e pretenda realizar alguma modificação em uma área correspondente a alguma das matrículas, não estará obrigada a promover o georreferenciamento de todas as outras áreas, mas apenas daquela que sofrerá a alteração. No entanto, a afirmação contrária encontra fundamento legal, porquanto, ao proprietário que desmembra, remembra, parcela ou aliena a área descrita na sua respectiva matrícula, a Lei impõe a obrigação de georreferenciá-la, sob pena de não conseguir efetivar o registro do título que deu causa a esses fatos imobiliários.

A propósito, é de bom alvitre atentar para o fato de que a certificação expedida pelo Incra, repita-se, não implicará reconhecimento do domínio ou a exatidão dos limites e confrontações indicados pelo proprietário (artigo 9º do Decreto nº 4.449/2002, com redação dada pelo Decreto nº 5.570/2005). Chama-se à atenção para esse fato devido à falsa crença — ou à interpretação equivocada da Lei — de que a certificação do memorial descritivo feita pelo Incra expurga do título de domínio os vícios porventura existentes sobre ele, dando a impressão de que o domínio do imóvel descrito no memorial foi “legitimado” pela autarquia federal. Mas, não é assim. **Na verdade, compete exclusivamente ao Oficial de Registro de Imóveis aferir, dentre outras coisas, se a área constante do memorial descritivo corresponde ao imóvel descrito na matrícula e se não está havendo violação a direitos de terceiros confrontantes, procedendo como se estivesse — como na prática está — efetuando uma retificação na matrícula, na forma estabelecida no artigo 213 da Lei nº 6.015/73.** Note-se que nem mesmo os limites divisórios da área georreferenciada são objetos de aferição pelo Incra, ou seja, o Incra certificará a peça técnica independentemente da anuência dos confrontantes, cabendo ao Oficial, a requerimento do interessado, na ausência da declaração expressa dos confinantes de que os limites divisórios foram respeitados, com suas respectivas firmas reconhecidas, proceder de acordo com os §§ 2º, 3º, 4º, 5º e 6º do artigo 213 da Lei nº 6.015, de 1973, conforme disposto no artigo 9º, § 8º, do Decreto nº 4.449/2002 (com redação dada pelo Decreto nº 5.570/2005).

O Incra não tem condições nem competência para analisar juridicamente a regularidade do domínio do imóvel que lhe é apresentado por meio de memorial descritivo. Sua função, para o caso de certificação, repita-se, é exclusivamente analisar a poligonal objeto do memorial descritivo a fim de verificar se ela não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado e se o memorial atende às exigências técnicas, conforme ato normativo elaborado pela autarquia. Se a área constante do memorial não corresponder a da matrícula ou se a descrição do imóvel for inserida na matrícula em detrimento do direito de propriedade de terceiros ou ensejando aquisição indevida de área excedente ou de posse, o erro e a responsabilidade serão imputados exclusivamente ao oficial de registro de imóveis.

Acrescente-se que a utilização do memorial descritivo certificado pelo Incra como prova de propriedade ou de direitos a ela relativos é crime, cuja pena é de 2 a 6 anos de reclusão, conforme o disposto no artigo 19 da Lei nº 4.947, de 6 de abril de 1966.

De seu lado, o Sistema Nacional de Cadastro Rural — SNCR —, instituído pela Lei nº 5.868, de 12/12/1972, regulamentada pelo Decreto nº 72.106, de 18/4/1973, compreende:

a) o Cadastro de Imóveis Rurais, com a finalidade de realizar o levantamento sistemático dos imóveis rurais, para conhecimento das condições vigentes na estrutura fundiária das várias regiões do país;

b) o Cadastro de Proprietários e Detentores de Imóveis Rurais, para coletar informações sobre proprietários e detentores de imóveis rurais, para conhecimento das condições de efetiva distribuição e concentração de terra e do regime de domínio e posse vigentes nas várias regiões do País;

c) o Cadastro de Arrendatários e Parceiros Rurais, para conhecimento das reais condições de uso temporário da terra das diversas regiões do Brasil; e

d) e o Cadastro de Terras Públicas, para levantamento das terras públicas federais, estaduais e municipais, visando ao conhecimento das disponibilidades de áreas apropriadas aos programas de reforma agrária, bem como para conhecimento da situação dos ocupantes de terras públicas.

Impõe a Lei que todos os proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóveis rurais, estão obrigados a prestar declaração de cadastro. Uma vez efetuado o cadastro do imóvel, o Incra expedirá o CCIR, sem o qual o proprietário não poderá desmembrar, arrendar, hipotecar, vender ou prometer em venda seu imóvel rural, inclusive, em caso de sucessão *causa mortis*, nenhuma partilha, amigável (incluindo a escritura pública de inventário e partilha) ou judicial, poderá ser homologada, sob pena de nulidade, conforme estabelecido no artigo 22 da Lei nº 4.947, de 6/4/1966.

Já nas escrituras públicas, fica o tabelião obrigado a mencionar os seguintes dados constantes do CCIR: o código do imóvel, o nome e a nacionalidade do detentor (ou seja, o nome da pessoa que figura no CCIR como sendo o proprietário do imóvel), a denominação do imóvel (mesmo que esteja diferente do nome constante da matrícula) e a sua localização (§ 6º do artigo 22 da Lei nº 4.947/1966); lembrando que o CCIR, em nenhuma hipótese, faz prova de propriedade ou de direitos a ela relativos, imputando-se crime àquele que utilizar esse documento com essa finalidade, ficando sujeito à pena de reclusão de 2 a 6 anos (artigo 19 da Lei nº 4.947/1966). No Registro de Imóveis, o código do imóvel e os dados constantes do CCIR são requisitos da matrícula (Lei nº 6.015/73, artigo 176, § 1º, inciso II, nº 3, alínea "a").

Havendo modificações na matrícula do imóvel rural, tais como, mudança de titularidade, desmembramento, loteamento, unificação de área, retificação de área, instituição de reserva legal e particular do patrimônio natural e outras restrições de caráter ambiental, fica o Oficial de Registro obrigado a comunicá-las ao Incra (§7º do artigo 22 da Lei nº 4.947/66 c/c o artigo 5º do Decreto nº 4.449/2002). Por sua vez, o Incra enviará ao Registro de Imóveis, nos casos de formação de um novo imóvel rural, o código do cadastro do imóvel no SNCR, para fins de averbação (§ 8º do artigo 22 da Lei nº 4.947/66).

Para fins do cadastro do Incra, aplica-se, portanto, o conceito agrário de imóvel rural, podendo este ser constituído por uma ou mais matrículas. Nesse sentido, dispõe o § 3º do artigo 46 do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30/11/1964), que "Os cadastros terão em vista a possibilidade de garantir a classificação, a identificação e o grupamento dos vários imóveis rurais que pertençam a um único proprietário, ainda que situados em municípios distintos, sendo fornecido ao proprietário o certificado do cadastro na forma indicada na regulamentação desta Lei".

Assim, nada impede que, por meio de ato normativo próprio, o Incra possa exigir do proprietário o cadastramento de todas as áreas rurais que lhe pertençam e que sejam contíguas umas as outras, a fim de constituir um único cadastro dessas áreas, aplicando-se o conceito agrário para classificá-las como sendo um único imóvel rural, atribuindo-lhe um código no SNCR. Nessa hipótese, também nada impede que por meio de suas normas internas, o Incra exija o georreferenciamento do conjunto dessas áreas no momento do cadastramento ou da atualização cadastral.

Conclui-se, em resumo, portanto, que:

a) os conceitos de imóvel rural no âmbito do Registro de Imóveis e do cadastro do Incra têm aplicações distintas;

b) os procedimentos de certificação do memorial descritivo e a inserção dos dados nele constantes para fins de identificação do imóvel na matrícula são diferentes daqueles necessários ao cadastramento no Sistema Nacional de Cadastro de Imóvel Rural;

c) o memorial descritivo georreferenciado e sua respectiva certificação referem-se, perante o Registro de Imóveis, à área objeto de uma matrícula; podendo, no entanto, ser feito o georreferenciamento de áreas constantes de mais de uma matrícula, unificando-as, com a finalidade de ser criada uma nova matrícula, se assim desejar o seu proprietário e se tal providência for juridicamente possível.

d) o cadastro do Incra pode ser feito com a exigência de georreferenciamento de todas as matrículas que compõe o imóvel rural no conceito agrário, por meio de ato normativo próprio, incluindo áreas de posse;

e) a responsabilidade pela qualificação do pedido de identificação do imóvel e a análise da legitimidade do domínio é exclusiva do Oficial de Registro de Imóveis; e

f) o documento de certificação expedido pelo Incra, assim como o CCIR, não podem ser utilizado como prova de propriedade ou de direitos a ela relativos.

Impende esclarecer que este artigo não representa, necessariamente, o entendimento jurídico sobre o assunto eventualmente adotado pela PFE-Incra; nem é manifestação contrária a qualquer procedimento administrativo do Incra relativo ao tema. Trata-se, nada mais, de opinião pessoal, numa tentativa de esclarecer aos usuários dos sistemas — de Registro de Imóveis e do SNCR — o processo de certificação do memorial descritivo à luz do Direito Agrário e do Direito Registral Imobiliário em face dos conceitos de "imóvel rural" extraídos desses ramos do Direito.