



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS DE ARARAQUARA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS CUSTOS DE
TRANSAÇÃO DE SE UTILIZAR OS CARTÓRIOS DE
REGISTRO DE IMÓVEIS**

Rafael de Marco

Orientador: Sebastião Neto Ribeiro Guedes

Examinador: André Luiz Corrêa

Araraquara – 2010

FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS DE ARARAQUARA

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS CUSTOS DE
TRANSAÇÃO DE SE UTILIZAR OS CARTÓRIOS DE
REGISTRO DE IMÓVEIS**

Rafael de Marco

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP- Araraquara como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas, sob orientação do Prof. Dr. Sebastião Neto Ribeiro Guedes.

Araraquara, 2010

RESUMO

O presente trabalho procura colocar a tona – a partir de leituras bibliográficas, conversas e entrevistas com donos de cartórios – a questão fundiária no Brasil, mais especificamente no município de Araraquara; tendo como eixo estruturante a evolução histórica, as leis e a legislação que regem essa instituição; além disso, há uma discussão sobre as teorias a respeito dos direitos de propriedade e custos de transação. Por fim, serão calculados os dispêndios para a compra/venda de uma propriedade rural, observando o porquê de alguns donos de imóveis rurais não registram, ou quando o fazem não é acompanhado do cadastro que compete ao INCRA.

PALAVRAS-CHAVE: cartório; custos de transação; direitos de propriedade; instituição.

Sumário

INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO 1 – ORIGEM E IMPORTÂNCIA ECONÔMICA DAS FUNÇÕES NOTARIAIS	7
1.1 OS REGISTROS NA HISTÓRIA	7
1.2 DEFINIÇÃO DO NOTÁRIO	14
1.3 NOTARIADO NO BRASIL	15
1.3.1 REGIME JURÍDICO ATUAL	17
1.4 FUNÇÃO DO CARTÓRIO	19
1.5 QUESTÃO DO GEORREFERENCIAMENTO: ASPECTOS LEGAIS, ECONÔMICOS E SOCIAIS	20
1.5.1 QUESTÃO DA COMPRA E VENDA	22
1.5.2 PRINCÍPIO DA UNITARIEDADE MATRICIAL	23
1.5.3 GEORREFERENCIAMENTO: LEGITIMIDADE X ILEGITIMIDADE DA TERRA	23
CAPÍTULO 2 – NOTAS SOBRE DIREITOS DE PROPRIEDADE, REGULAÇÃO INSTITUCIONAL E ESPECULAÇÃO DAS TERRAS NO BRASIL	25
2.1 ASPECTOS TEÓRICOS DA ESPECULAÇÃO E REGULAÇÃO INSTITUCIONAL DA TERRA	25
2.2 CASO BRASILEIRO: LEGISLAÇÃO E CARACTERÍSTICAS	26
2.2.1 CONCLUSÕES ACERCA DA ESPECULAÇÃO	30
2.3 ECONOMIA NEOCLÁSSICA, NOVOS INSTITUCIONALISTAS, DIREITOS DE PROPRIEDADE E CUSTO DE TRANSAÇÃO	31
2.4 ASPECTOS DA QUESTÃO FUNDIÁRIA: PROBLEMAS E IMPERFEIÇÕES	37
CAPÍTULO 3 – MEDINDO OS CUSTOS DA LEGALIDADE: UM ESTUDO DE CASO	40
3.1 METODOLOGIA	40
3.2 OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO INCORRIDOS NA LEGALIZAÇÃO DA TERRA RURAL	46
3.2.1 PARTE BUROCRÁTICA I – DOCUMENTOS E IMPOSTOS	47
3.2.1.1 Custos dos Documentos e Certidões.....	47
3.2.1.2 Os Custos de Impostos.....	50
3.2.2 PARTE BUROCRÁTICA II – DISPÊNDIOS COM O CARTÓRIO DE TABELIONATO DE NOTAS	50
3.2.3 PARTE BUROCRÁTICA III – CUSTOS NO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS.....	51
3.2.4 TOTAL DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO PARA COMPRA/VENDA DE PROPRIEDADE RURAL.....	52
3.3 PROBLEMA: INTEGRAÇÃO DO REGISTRO E CADASTRO	53
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

Índice de Figuras e Quadros

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA DOS CARTÓRIOS.....	18
FIGURA 2 - INTER-RELAÇÃO DO MERCADO DE TERRAS NO BRASIL	29
QUADRO 1 – COMPONENTES E CUSTO DA ESCRITURA POR VALOR DO IMÓVEL	43
QUADRO 2 – COMPONENTES E CUSTOS DO REGISTRO DE IMÓVEIS POR VALOR DO IMÓVEL	45
QUADRO 3 – CUSTOS MONETÁRIOS E DE OPORTUNIDADE DOS DOCUMENTOS E CERTIDÕES	49
QUADRO 4 – SIMULAÇÃO DO VALOR DOS IMPOSTOS	50
QUADRO 5 – CUSTOS MONETÁRIOS NO CARTÓRIO DE PROTESTO.....	51
QUADRO 6 – CUSTOS DO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS	52
QUADRO 7 – CUSTOS MONETÁRIOS E DE TEMPO RELATIVOS E TOTAIS DE LEGALIZAÇÃO DE COMPRA DE IMÓVEL RURAL.....	53

INTRODUÇÃO

O problema fundiário que envolve as demarcações, discriminação e regulação da terra rural é tema constante na mídia, como podemos constatar na seguinte notícia do jornal *Folha de São Paulo*, de 29 de junho de 2009, intitulado *Tamanho do Pará no cartório é 4 vezes maior*:

Nos cartórios do Pará, o Estado tem quase quatro vezes o tamanho oficial registrado nos mapas. As “ terras de papel”, como são chamados os títulos supostamente irregulares, fazem do Pará o recordista em grilagem de terra do país. ... “Nas últimas décadas, assistiu-se a um fenômeno enormemente lucrativo, a multiplicação das “terras de papel”. Em vários municípios, a audácia dos grileiros subverteu as leis básicas da física, permitindo que até 16 corpos ocupassem o mesmo lugar no espaço”, anota pedido de cancelamento das matrículas irregulares levado Conselho Nacional de Justiça.

A mesma *Folha de São Paulo*, de 15 de junho de 2009, publicou artigo de DIAS, intitulado: *Cartórios brasileiros: por que não mudar?* No qual o autor questionou o elevado custo do sistema notarial brasileiro, vis a vis sua eficiência:

De acordo com dados que foram divulgados na página do CNJ na internet, somente em 2006 as serventias extrajudiciais arrecadaram no país mais de R\$ 4 bilhões. Em 2005, a arrecadação global dos cartórios ultrapassou R\$ 3,5 bilhões. Esses valores compreendem o faturamento das serventias privatizadas e das oficializadas. ... Embora não estejam divulgados os dados de 2008, o faturamento dos cartórios no país, em 2006, seria suficiente para bancar toda a despesa prevista no Orçamento de 2009 relativamente à Câmara dos Deputados (R\$ 3.532.811.091), ao Senado Federal (R\$ 2.742.975.855), ao Ministério do Meio Ambiente (R\$ 3.460.640.619) ou ao Ministério das Relações Exteriores (R\$ 1.891.740.902).

Reconhecendo toda essa importância, o presente trabalho será dividido em três capítulos, para mostrar a problemática das instituições que dão o direito de propriedade no Brasil, mais especificamente na cidade de Araraquara. Essas são conhecidas como o Cartório de Protesto e Tabelionato de Notas; Cartório de Registro de Imóveis e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Cada uma possui uma função para auferir ao proprietário do imóvel garantia de propriedade e posse, nos termos da lei.

No Capítulo 1, será feita uma análise histórica dos cartórios, ou seja, desde a época em que surgiu a necessidade de uma instituição que assegurasse o direito a propriedade, dando fé pública e não contestação de direitos. Definiremos o notário, ou melhor, o dono de cartório, indicando também sua função. Apontaremos a gênese do cartório brasileiro, isto é, da onde que ele deriva. Além do mais, mencionaremos como este funciona no Brasil, sempre colocando a tona a legislação e os direitos.

No Capítulo 2, comenta-se rapidamente as teorias que enfatizam a importância do direito de propriedade sobre a terra e com mecanismos de assegurar melhor eficiência e eficácia ao uso dos recursos. Contrastando com isso, é apresentada a situação caótica no que diz respeito aos direitos de propriedade da terra no Brasil.

A medição dos custos monetários e de tempo para comprar/vender uma propriedade rural são feitos e demonstrados no Capítulo 3. Dessa forma, argumentaremos sobre a metodologia que iremos adotar que está presente no trabalho de HERNANDO SOTO (1987). Depois, será feito os cálculos dos custos monetários e temporais para a obtenção de documentos e certidões, impostos, escritura e, por último, registro; assim, teremos o total de dispêndios para a compra e venda de uma propriedade rural. No último tópico, falaremos da questão do registro e cadastro, observando o porquê de algumas pessoas não registrarem ou cadastrarem seus imóveis, sendo a premissa principal de que os custos de transação são altos demais para tal prática; trataremos da pouca integração entre o registro e o cadastro no Brasil, ou seja, quais problemas isso pode acarretar para o proprietário, e, adicionalmente, para desenvolvimento econômico do nosso país; percebendo que algumas medidas como a Lei de Georreferenciamento é um primeiro passo para a tentativa de união do registro (Jurídico) com o cadastro (físico e impostos).

CAPÍTULO 1 – Origem e importância econômica das funções notariais

Este capítulo pretende realizar uma rápida recuperação histórica das práticas notariais desde suas origens, no mundo antigo. Será, também, tratado como se dá a função e a definição do notário; o funcionamento dessa instituição no Brasil; e falaremos a respeito da Lei do Georreferenciamento que tentam demarcar as terras brasileiras para evitar grilagem e posseiros.

1.1 Os Registros na História

A sociedade, com certeza, desde suas mais antigas civilizações sentiu a necessidade de ter algo para garantir a segurança e a confiabilidade para instrumentalizar os contratos, ou seja, algum instrumento seria necessário para viabilizar a compra ou venda de alguma coisa com garantia de certeza e segurança. No início da humanidade eram utilizados a boa fé, o respeito e a promessa e o testemunho de particulares para os negócios, porém, esses eram poucos e raros não demandando uma estrutura mais complexa para serem executados.

Com o aumento das relações sociais, novos conhecimentos, relações comerciais mais difusas, complicação e variedade dos negócios foi necessário criar mecanismos para dar maior confiança, tanto para quem vende quanto para quem compra. Assim, as promessas verbais foram substituídas pelos documentos escritos; e para escrever esses documentos houve a necessidade dos intermediários. Vamos descrever como esses foram se desenvolvendo desde o Egito até o atual sistema notarial brasileiro.

O alto teor de burocratização do Egito Antigo fez necessário o uso de contratos escritos, que necessitavam ser registrado e reconhecido para qualquer eventual problema futuro. A influência helênica no Egito tornou imprescindível além do registro do documento, o uso do cartório do tribunal, para qualquer eventual problema. A história considera o escriba o possível antepassado do notário. O escriba era um funcionário burocrático, ligado ao faraó, ao templo e as camadas administrativas militares e agrícolas. Ele fazia não só contratos, como também anotações relativas a produção agrícola e aos escravos e seu comércio e, obviamente, deveria ser letrado. Como o Estado egípcio era uma civilização centralizadora, todo o documento (elaborado pelo escriba) deveria ser levado a Tebas, uma das capitais do Império Novo (1580 a 525 a.C.) para ser selado e ter o status de documento público. O trabalho do

escriba era somente de escrever o documento. (SANT'ANNA, 2008)

Com relação à Grécia, já havia a separação dos funcionários públicos envolvidos em funções jurídicas, cargos como os de *mnemons* (notários) e *hieromnemons* (arquivistas). No que se refere aos primeiros acumulavam funções de resguardo, conservação e registro de contratos privados (compra/venda de imóveis, doações) para que tivessem valor público; tinham a finalidade de dar aos contratos e seu testemunho qualificado e guardar a lembrança (ou seja, pré-constituir provas). Já os segundos tinham a função de redigir, conservar e guardar documentos públicos e também livros sagrados. (SANT'ANNA, 2008)

No caso de Roma, como tinha um vasto território, fez-se necessário um sistema burocrático eficaz, o qual se baseava em quatro funções principais:

- a) Os *scribae*, cuja função era de redigir decretos e resoluções e guardar documentos;
- b) Os *notarii*, redação da exposição oral de um terceiro, valendo de abreviaturas e signos para que captassem a causa com maior rapidez;
- c) Os *tabularii*, os quais se aproximavam da função notarial, tinha como função organizar as listas de impostos, dirigir o censo, escriturar e guardar os registro hipotecários, além disso, guardavam arquivos e documentos importantes.
- d) Os *tabelion*, podemos dizer que esses são os autênticos antecessores do notário (característico do tipo latino), pois possuíam uma função de atuar nos negócios privados, tinham uma intervenção nitidamente particular, redigia documentos e além do mais detinha conhecimento do Direito, o que permitia atuar como assessor jurídico; além de conservar documentos. (SANT'ANNA, 2008)

No que se refere à Alta Idade Média, em 476 d.C. quando o Império Romano do Ocidente foi conquistado pelos povos germânicos, esses não destruíram suas leis, pelo contrário, conservaram seus direitos e algumas instituições. Essa análise história é de suma importância para o direito notarial, pois vinculou a legislação romana clássica com a norma legislativa germânica. (SANT'ANNA, 2008)

A contribuição dos povos germânicos foi os ritos como juramento, ou seja, era hábito reunirem a cada quarenta noites para fazerem justiça e assim resolver problemas da tribo ou sociedade. O juramento, *a priori*, era uma prova básica, caso persistissem as dúvidas recorriam a forças sobrenaturais. (SANT'ANNA, 2008)

Outra prática, também recorrente no mundo romano, era a da *gewere*, que pode

ser traduzido como investitura. Para se transmitir algo para um terceiro havia a passagem simbólica de algum pertence do ex-proprietário para o adquirente. Caso o item fosse um imóvel as pessoas envolvidas se deslocavam até a propriedade para concretizar o contrato. Depois de um tempo, a forma escrita ganhou adeptos, e geralmente o contrato era escrito por um notário que relatava o desejo de ambas as partes de realizarem o negócio. O documento era transmitido do proprietário para o potencial comprador e isso dava legitimidade. Esse processo levava o nome de *levare chartam*. É de se notar que esse processo de simplificação anda lado a lado com o uso da prova escrita (documento). (SANT'ANNA, 2008)

A simplificação requeria o porta-voz do autor e também o porta-voz do destinatário. Sendo indispensáveis suas presenças, pois eles eram quem conhecia as leis e além de tudo eram letrados; pronunciavam palavras formais e solenes durante o contrato. Esse processo foi modificando de tal maneira que, posteriormente, não havia a entrega da vontade escrita, mas somente a troca de pergaminhos.

Uma questão que se mostrou problemática foi que o notário não tinha qualquer anotação guardada. Assim, depois de um tempo, criou-se a *schedula* que era composta por breves anotações a respeito do documento, das partes e do conteúdo dos contratos; e ficava em poder do notário. A *schedula* é tida como o germe do protocolo notarial. (SANT'ANNA, 2008)

Com o aperfeiçoamento e freqüente uso da *schedula*, houve simplificação desse processo o que deu origem a *imbreviatura*, ou seja, agora se utilizavam siglas, abreviaturas e supressão de partes do texto que eram conhecidas. O contrato integral, isto é, sem abreviaturas ou qualquer supressão de textos ficava copiado em um pergaminho, e era chamado de *chartae*. Todos esses documentos em posse do notário foram de grande importância e a gênese do que viria constituir o protocolo notarial. (SANT'ANNA, 2008)

A tradição germânica necessitava do rogo para o exercício da função notarial, ou seja, era totalmente proibido que os serviços notariais fossem oferecidos sem que fossem solicitados (rogados). O princípio da rogação (ou instância) é dos princípios que atualmente constituem a base do notariado do Brasil. (SANT'ANNA, 2008)

No que tange o Império Bizantino, após as invasões dos povos germânicos, Bizâncio teve, após 476 d.C. uma importante mudança no que se refere as bases jurídicas romanas. Justiniano I proveu uma recompilação conhecida como *Corpus Juris Civilis*, e era dividida em quatro partes: o Código, o Digesto, as Instituições e as Novelas.

No que tange nosso tema, o mais importante são as novelas, pois eram compostas pelas constituições, sendo que algumas falavam da função notarial. (SANT'ANNA, 2008)

A Novela XLIV, que seria algo específico para a regulação da atividade do notário, dizia que o *tabelion*, trabalhando em uma praça, era obrigado a estar presente em todo os tramites para a elaboração de um documento. Para se tornar um tabelião era necessário ser nomeado pelo governo, assim esse exercia sua função em um *statio*, que normalmente era situado perto de um Fórum urbano. Isso, por sua vez, tornava mais difícil resolver problemas relacionados a campo, necessitando assim de ajuda de terceiro para tal tarefa. (SANT'ANNA, 2008)

A Novela LXXIII mostrou a importância ímpar tabelião: *“importância de sua intervenção para a validação do documento, ganhando valor maior que outros meios probatórios como o juramento e as testemunhas.”* (SANT'ANNA, 2008).

A Legislação bizantina tomou um grande e novo impulso no ano de 887, devido a Constituição CXV, deferida por Leão VI (chamado muitas vezes de “O Filósofo” ou até mesmo de “O Sábio”), que visava atualizar a antiga constituição. Falava de assuntos diversos e não explicitamente dos notários. Houve apenas alguma menção, como escreve SANT'ANNA (2008, p. 46):

...à organização de diversas corporações, em Constantinopla, tais como as dos fabricantes de seda, as dos comerciantes, as dos vendedores e, entre essas, aparece citada uma corporação de notários ou tabluarii, o que já demonstra uma organização específica para o ensino e a regulamentação das práticas notariais. Leão VI, por meio de sua Constituição dá, inclusive, orientações gerais sobre a personalidade e outras características essenciais a quem exercia o tabelionato, como os bons costumes, prudência, sapiência, discricção ao falar e habilidade ao raciocinar. Deveria conhecer as leis e avantajar-se, sobre os demais, na escrita manual.

Além dessas habilidades havia testes físicos e assim quem desejava ser um notário teria que se apresentar aos pares e seria agraciado com o título, ou não, com base nos votos dos colegas. Depois de eleito, deveria cumprir um ritual (um rito de passagem), em que todos marchavam, cobertos de uma vestimenta adequada até o local em que o notário realizaria seu trabalho. Vestia-se com um traje branco, para ilustrar a pureza. Depois o sacerdote consagrava o aspirante. Este segurava um livro em suas mãos. E o *primicerio* (indivíduo que presidia a corporação), passava-lhe os odores com um incenso, como um símbolo para um bom caminho. (SANT'ANNA, 2008)

Na Baixa Idade Média ocorreram fatos de extrema importância para o direito notarial, entre eles:

- A uniformidade do calendário, contado agora a partir do Nascimento de Nosso Senhor Jesus Cristo, além da substituição do latim rústico pela língua de cada nação, quando fosse elaborar um documento.
- Começou-se a definição dos limites da jurisdição eclesiástica e da secular. Nessa época deu-se a gênese da fé pública extrajudicial, sendo um dos marcos para o direito notarial a Escola de Bolonha e os vários Colégios Notariais. (SANT'ANNA, 2008)

A fé pública extrajudicial pode ter nascido devido a influencia do direito germânico e da Igreja Católica. No que se referem aos primeiros, as formas de justiça foram baseada no direito primitivo, ou seja, do mais forte e punição de forma física. Para se ter uma idéia, o credor poderia decretar a morte do devedor. Depois de certo tempo essas práticas foram menos comum, devido à proibições eclesiásticas. (SANT'ANNA, 2008)

Assim, paralelamente, o credor tentou se proteger através de defesas para tentar assegurar o seu direito ao crédito. Houve dois principais mecanismos de defesa: as clausuras *cautelae* e os juízos *fingidos*. As primeiras eram, de uma forma resumida, um pacto firmado através de um documento em que o devedor não iria se opor as exigências do credor, e também havia uma pena para cumprir caso não fosse cumprida as obrigações. Já o segundo mecanismo, que simulava um processo judicial, era mais utilizado. O processo era o seguinte, de acordo com SANT'ANNA (pag. 47, 2008):

...como etapa preliminar, o credor promovia uma demanda contra o devedor, na qual o juiz ditava uma sentença, dando plena garantia e absoluta segurança ao credor. Esse processo, com o passar do tempo, foi se tornando cada vez mais simples, e o juiz deixou de ditar uma sentença, substituindo-a por uma resolução conhecida pelo nome de praeceptum de solvendo. Mais adiante, a demanda foi suprimida e era o devedor quem, espontaneamente, ante o juiz, confessava sua obrigação e, baseado em tal confissão, o magistrado ditava a praeceptum de solvendo.

Devido a alta demanda para esse processo surgiu a necessidade de um colaborador do juiz; assim surgiu o notário-juiz, instituição do direito germânico, que perdurou por muitos séculos em países como Alemanha e Áustria. Tinha praticamente o mesmo poder do juiz. O poder do tabelião aumentou bastante, e o processo de se passar o caso para o juiz foi perdendo força. (SANT'ANNA, 2008)

Com a mudança da feitura dos documentos do campo judicial para o extrajudicial, estes documentos foram utilizados como instrumentos públicos, devido a sua autenticidade e, também, obtiveram status de força executiva e valor de coisa

julgada. No direito germânico, quando houve a separação do juiz e do funcionário colaborador, a figura do notário tomou grande importância, devido a seu poder de *fidei faciente*, ou seja, emanado de fé pública judicial. (SANT'ANNA, 2008)

No âmbito do poder eclesiástico teve importante papel para a constituição da fé pública extrajudicial. A igreja preocupada em manter suas terras necessitava de alguém para elaborar documentos para garantir sua propriedade, fazia isso com notários eclesiásticos. O trabalho do tabelião eclesiástico não tinha fé pública, carecendo de um documento redigido de valor como instrumento público. Com o surgimento da força papal em Roma, houve certa confiança aos notários eclesiásticos, e os atos escritos por eles se tornaram autênticos e assim eram dotados de *publica fides*. (SANT'ANNA, 2008)

Essa fé que o notariado laico tem sobre os notários eclesiásticos pode ter sido alcançada devido a um longo processo de hábitos e costumes, além de entrelaçamento dos campos seculares e religiosos. A fé da população medieval nos notários eclesiásticos foi de extrema importância no exercício do serviço notarial.

Para tentar entender e até se ter uma noção abrangente do notariado brasileiro, devemos compreender o direito notarial da França, pois foi esse a gênese do cartório brasileiro. O surgimento do notário na França é datado de 1270, dos “Estabelecimentos de São Luís”, publicado por Luís IX. Nesse documento foi estabelecido que o número de notários na cidade de Paris seria de sessenta. Tinham como função tarefas semelhantes às dos juízes; autorizavam documentos em nome do chefe da comuna cujo selo era utilizado, em vez do selo do notário. Já em 1300, Felipe IV ampliou para todo o país aquilo que anteriormente ficou restrito a cidade de Paris. Ficou estabelecido que os notários, anteriormente subordinados aos governantes locais, agora devesse ter seus próprios selos ao autorizar qualquer documento. Para isso foi concedida aos notários franceses a fé notarial, pelo uso do signo tabelional. (SANT'ANNA, 2008)

Já com o surgimento da Idade Moderna, houve a necessidade de mudança nos serviços notariais franceses, pois havia uma monarquia que necessitava lutar por um maior poder contra os senhores feudais, assim necessitava de recursos. Um procedimento que era muito utilizado pelo monarca para obter o tão desejado poder, era a venda de ofícios que muitas vezes estava relacionado com a atividade notarial. (SANT'ANNA, 2008)

Nas palavras de SANT'ANNA (2008, p. 50):

O efeito da venda de cargos foi devastador para a boa fama do notariado

francês e, historicamente, deu origem a um processo de profundas marcas, que perdurou por um longo período. Somente com a Revolução Francesa e sua ação reformadora o notariado francês seria regulado de forma mais democrática e idônea.

A Revolução Francesa trouxe consigo uma nova ordem em relação a estrutura jurídica e judicial. Algumas medidas estão em algumas idéias aprovadas pela Assembléia Nacional Constituinte de 1791, como o fim da hereditariedade dos cargos, abolição da venalidade e supressão da divisão entre notários de variadas funções, para se estabelecer um cargo único. A demissão do notário somente poderia ocorrer caso este violasse algum princípio fundamental e a instituição seria vitalícia. Houve seguimento dessas medidas com algumas que regularizava o papel selado e regulamentava o registro. (SANT'ANNA, 2008)

Deste modo, três séculos depois do descobrimento do Brasil, e no meio desse movimento revolucionário devido a Revolução Francesa (mudanças políticas, sociais e jurídicas), houve o advento da lei francesa do Ventoso. A lei previa os parâmetros da função notarial, sua competência, seus deveres, a forma das atas, minutas, certificação e protocolo. Além disso, estipulou o regime notariado, o número de notários, sua distribuição, as condições para ser admitido e forma de nomeação e disciplinamento. No seu artigo 7º estabeleceu a separação da Instituição Notarial da Magistratura e dos Tribunais de Justiça, isso denotou a independência do notário, como observado hoje nos países membros da União Internacional do Notariado Latino. (FORMICOLA, 2000)

Essa lei trouxe profunda mudança e impacto na atividade notarial. A Lei 25 de ventoso, do ano 11 da Revolução, datada de dezesseis de março de mil oitocentos e três foi dividida da seguinte maneira:

Lei de 25 de ventoso do ano 11

Título 1

Seção 1 – Função e deveres do notário

Seção 2 – Forma dos documentos

Título II

Seção 1 – Cauções, número e distribuição dos notários

Seção 2 – Pré-requisitos para a admissão na função

Título III – Disposições Gerais

Essa lei definia o notário como um funcionário público que era encarregado de dar autenticidade, e também assegurar a guarda de documentos e contratos. Seu artigo terceiro argumentava a obrigatoriedade do notário de prestar seus serviços sempre que

fosse requisitado. E o quarto artigo dizia que o notário deveria fixar residência no local de sua atuação. O artigo sétimo definia a incompatibilidade do notário com os cargos de juiz, comissário do governo ou de tribunais, dentre outros. Desta maneira, a atividade notarial ficou na órbita jurisdicional, que não seria nem a fé pública judicial e nem a extrajudicial; isso foi incorporado em todas as legislações notariais contemporânea. (SANT'ANNA, 2008)

A segunda seção do Título I definiu como seriam os documentos. Portanto, proibiu a autenticação de qualquer ato de interesse particular do notário ou qualquer documento que estivessem envolvidos parentes e afins. O ato deveria ter dois notários, ou um, e ser lavrado diante de testemunhas que tivesse nacionalidade francesa, moradores da região e que soubesse assinar. As atas (documento notarial) teriam que possuir o nome e a residência do notário, as partes e as testemunhas. Deveriam ser anotado o local e a data da feitura do documento (o qual não poderia ter rasuras, nem espaços). Portanto, é nessa época que nasce a fé de conhecimento, ou seja, o notário tem que conhecer o nome, a condição e a residência das partes. (SANT'ANNA, 2008)

Os documentos notariais tinham força probatória e tinha validade em qualquer parte do território. O notário deveria lavrar o documento e distribuí-lo as partes, sem guardar cópia ou original, mas sempre anotando em seu livro o que estava ocorrendo. No documento era necessário o uso do selo do notário. (SANT'ANNA, 2008)

No título II, foi estabelecido uma proporção de 1:6000 para o número de cidades que ultrapassassem cem mil habitantes. E também o candidato ao serviço notarial deveria estar em dia com o serviço militar, ter 25 anos ou mais, ser cidadão francês e ter prática de no mínimo seis meses. Assim, o notário aprovado no concurso público e nomeado pelo governo deveria comparecer depois de dois meses em seu tribunal para prestar juramento. A fiscalização dos notários cabia as câmaras de disciplina. Sendo um dos objetivos da lei do ventoso acabar com alguns aspectos ambíguos e reorganizar o notariado. Assim, quando houvesse algum problema relacionado com algum ato errado pelo notário, este seria suspenso, perderia seus privilégios e seria destituído do cargo. Com relação aos honorários, esses deveriam ser combinados entre ele e a parte e não poderia ser um pagamento mensal, ou seja, pagariam tarifas; deste modo o notário desligaria do caráter de funcionário público. (SANT'ANNA, 2008)

1.2 Definição do Notário

Foi em Buenos Aires em dois de outubro de 1948, durante a celebração do I Congresso Internacional do Notariado Latino, que fundou-se a União Internacional do Notariado Latino (UINL), uma organização não-governamental reconhecida pela ONU, OEA, Unesco, CE, União Internacional dos Magistrados, Círculo, Parlamento Europeu e outros.

Nesse congresso houve uma definição de notário presente até hoje: “O Notário é um profissional do Direito, encarregado de uma função pública consistente em receber, interpretar e dar forma legal à vontade das partes, redigindo os instrumentos adequados a esse fim, conferindo-lhes autenticidade, conservando os originais e expedindo cópias que dêem fé de seu conteúdo. Na sua função está compreendida a autenticação dos fatos”. O notariado possui uma função pública, jurídica, independente e unitária. (FORMICOLA, 2000)

FORMICOLA (2000) citando CARNELUTTI (1949) diz que o que o notário faz é interpretar, traduzir a realidade social ao campo do Direito, ou seja, transladar o fato ao Direito, ligar a lei ao fato. Ainda segundo ele, os notários tem a função de escultores do Direito, pois fazem com que a vontade das partes siga seu curso normal, evitando toda a possibilidade de litígio.

1.3 Notariado no Brasil

Portugal, antes de descobrir o Brasil, era legislado pelas Ordenações Afonsinas, que duraram de 1446 a 1521. Quando alcançaram o Brasil, havia o escrivão Pero Vaz de Caminha, o qual fazia todas as descrições possíveis da nova terra, inclusive fatos que ocorriam nas caravelas. Esses relatos são como a “certidão de nascimento” do Brasil, inclusive Caminha era o tabelião oficial da Coroa lusitana. (SANT’ANNA, 2008)

Depois de feito esse registro, a cada expedição para as “novas terras” havia um tabelião, para se registrar e garantir a posse. No vocabulário jurídico estabelecido no Brasil, os profissionais investidos na fé pública, tendo como função lavrar documentos e atos em livros de notas, eram chamados de notários. O cargo de tabelião, de notas como o judicial, foi regulamentado, em um momento posterior, pelas Ordenações Manuelinas (1521) e, a seguir, pelas Filipinas (1604). No Brasil, essa função só foi criada em 1530, pela Carta de Poderes que delegava autoridade a Martim Afonso de Sousa, tido como capitão-mor, para delegar tabeliães e outros funcionários da justiça. (SANT’ANNA, 2008)

No período de 1530 a 1548, a administração da colônia era feita pelos donatários e capitães, mesmo no que se refere a nomeação de funcionários, que seriam nomeados ou não pela Coroa. Era de responsabilidade de o capitão criar vilas, nomear ouvidores, gerar tabelionatos tanto de notas como judiciário, tudo com a supervisão do monarca. (SANT'ANNA, 2008)

Em 1548 foi criado o Governo-Geral, com o objetivo de centralizar a administração que era muito ineficiente, pois o território era muito grande. As Capitâneas Hereditárias não foram banidas, porém seus poderes ficaram reduzidos, no que se refere as questões judiciais. A autoridade máxima, na justiça, era o Ouvidor-Geral que era subordinado do Governador-Geral. O Ouvidor julgava e investigava os recursos vindos dos ouvidores das capitâneas de todas as localidades. Cada um desses ouvidores tinha uma equipe a ele subordinada, entre eles os escrivães (escreviam os autos), os tabeliães que validavam os documentos, e os meirinhos que tinha a função de aplicar a justiça de modo mais direto. As ordenações Manuelinas moldavam o regime de justiça no Brasil. Havia também um “tabelião geral”, com o poder de exercício de seu ofício em qualquer parte das terras brasileiras. (SANT'ANNA, 2008)

Em 1587 foi regulamentada a Relação do Estado do Brasil, que tinha sede em Salvador, e se concretizaria com o Regimento de 1609. Tornava-se, portanto, o órgão máximo da região, no qual passavam os recursos de todas as instâncias judiciais existentes, fiscalizando e subordinando os demais funcionários da Justiça. A partir da Constituição de 1824, e mais profundamente através da Lei de onze de outubro de 1827, definiu-se que os cargos judiciais somente seriam preenchidos mediante concurso público, ou seja, não seriam mais nomeados. Mas, no que se refere ao notariado, a lei teve pouca influência, mudando apenas a natureza jurídica do cargo atribuído (passagem do regime de propriedade para o de serventia vitalícia). (SANT'ANNA, 2008)

Em 1854, foi legalizada a aquisição pela posse, com o decreto 1318 que regulamentava a Lei 601, de 1850, denominada de Lei de Terras, assim houve a separação do domínio público em relação ao da Paróquia Católica. Assim para transmitir um imóvel *inter vivos*, necessitava de contrato, escrituras públicas que deveriam ser autenticadas junto a um cartório caso o valor do bem ultrapassasse 200 mil réis. (SANT'ANNA, 2008)

A libertação das normas Filipinas do direito notarial do Brasil foi concebida em primeiro de janeiro de 1916, com a Lei 3071, do Código Civil Brasileiro. SANT'ANNA (2008, p. 55) falando sobre o Código Civil observa:

O Código Civil, em seu Livro III, Título I, Capítulo IV (art. 129 e seguintes), disciplinou os meios de prova dos atos jurídicos: confissão; atos processados em juízo; documentos públicos ou particulares; testemunhas; presunção; exames e vistorias; e arbitramento. Regulamentou, ainda, as funções e atividades do tabelião estabelecendo, por exemplo, a fé de conhecimento, concretizada por dados como nome, nacionalidade e domicílio. Quanto aos meios de validação do contrato, apenas quando um dos contratantes não fosse conhecido do tabelião, não podendo ser identificado por algum documento, seriam requeridas duas testemunhas.

Caso o notário, por omissão, negligência ou imprudência afetasse algum direito ficaria o mesmo encarregado de reparar o dano. O Código Civil também mudou a relação das aquisições de propriedade, isto é, a transferência de propriedade só se tornaria concreta no momento em que o título aquisitivo fosse passado ao nome do adquirente, junto ao Registro de Imóveis. Desta maneira, somente a escritura pública feita no cartório de notas, referente a aquisição do imóvel não fazia prova de aquisição, tendo de ser levada a registro junto ao Registro de Imóveis; isto está no artigo 533 e 860, parágrafo único, do CC/16. (SANT'ANNA, 2008)

A Lei Federal 5621 de quatro de novembro de 1970, argumentava em seu artigo 6º, IV, que estava compreendida na organização judiciária, a classificação, organização, disciplina e atribuições dos serviços auxiliares da justiça, incluía-se nisso os tabelionatos e ofícios de registro públicos. Houve uma emenda Federal de 67/69 que, pela primeira vez, fez a distinção entre custos emolumentos judicial (remuneração de serviços forenses) e emolumentos extrajudiciais (serviços notariais e registrais). (SANT'ANNA, 2008)

1.3.1 Regime Jurídico Atual

Com a abertura política do Brasil em 1988, houve uma nova Constituição, a qual promoveu mudanças relevantes no regime jurídico dos notários. É importante ressaltar que há uma grande diferença entre serviços judiciais e serviços notariais. No que se refere ao âmbito judicial está os órgãos administrativos, as secretarias burocráticas, os serviços auxiliares da justiça e os serviços forenses. Já ao que compete aos notários são os serviços notariais e de registro. (SANT'ANNA, 2008)

De acordo com SANT'ANNA (2008, p. 58) citando o artigo 236, “Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do poder público”. Depois segue os seguintes parágrafos:

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal

dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário. (A Lei 8935/94 regulamenta os serviços notariais e de registro).

§ 2º Lei Federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro. (A Lei 10.169/2000 regulamenta esse parágrafo).

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses. (A Lei 10.506/2000 altera o art. 16, da Lei 8.935/94 e regulamenta esse parágrafo). (SANT'ANNA, 2008, p. 59)

O art. 32 observa que o que foi regulamentado no art. 236 não se aplica aos serviços notariais e de registro que já tenham sido oficializados pelo Poder Público, respeitando os direitos dos servidores.

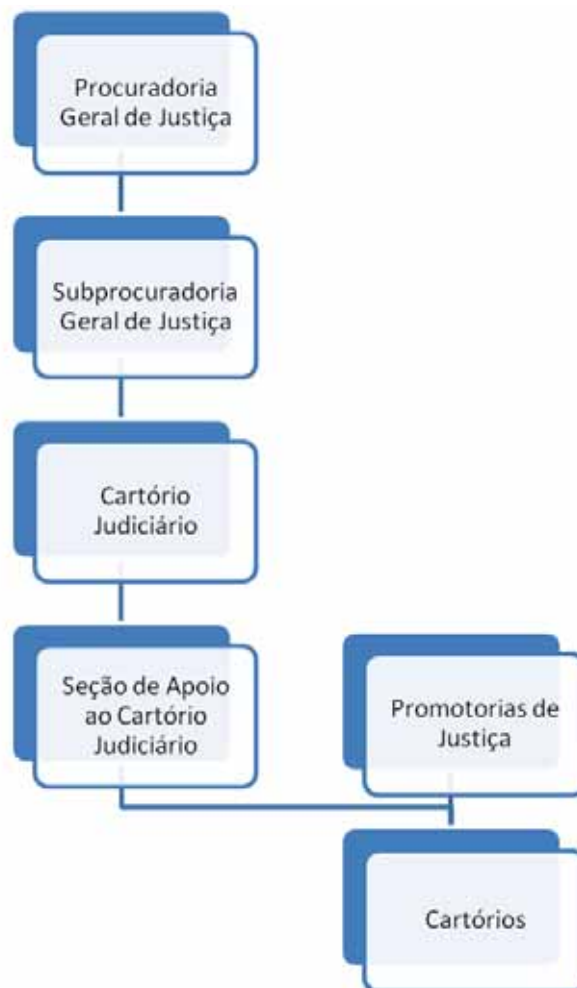
SANT'ANNA (2008, p. 59) ainda observa que:

Os emolumentos judiciais não se confundem com emolumentos notariais. Aqueles são taxas devidas pela prestação de certos serviços que não emanam diretamente da prática de atos processuais. A expedição de certidões, a reprodução de peças do processo, a autenticação de determinadas comunicações (como ofícios requisitórios) são alguns exemplos de serviços remunerados por emolumentos judiciais.

No que compete aos serviços notariais, são remunerados por outra categoria, de acordo com que explicitam o § 2º do art. 236 da Carta Magna Nacional e a Lei 10.169/2000.

Para entendermos a quem os cartórios são subordinados, segue o organograma abaixo:

Figura 1 – Organograma dos Cartórios



Como vimos, a primeira hierarquia que controla os Cartórios é a Procuradoria Geral de Justiça, depois é a Subprocuradoria, passando para o Cartório Judiciário; a Seção de Apoio ao Cartório Judiciário, junto com as Promotorias de Justiça, cuidam mais presentemente dos Cartórios. Ou seja, há varias instituições que regulam e fazem os cartórios funcionarem de maneira correta.

1.4 Função do Cartório

As funções dos cartórios datam do século VI, no tempo de Justiniano. Com certeza, esses requisitos foram melhorados e modificados. Como o Brasil possui o sistema do tipo latino, segue a legislação francesa (FERREIRA, 2000). Deste modo, na atualidade, a UINL – União Internacional do Notariado Latino – atribui as seguintes funções básicas do direito notarial, e conseqüentemente, do notário:

1. *O notário é um profissional do direito especialmente habilitado para dar fé dos atos e contratos que as pessoas outorgam ou celebram, de redigir os*

documentos que os formalizem e de assessorar aqueles que necessitem de seu trabalho.

2. *A função notarial é uma função pública que o notário exerce de forma independente, sem estar inserido hierarquicamente entre os funcionários a serviço da administração do Estado ou de outras corporações públicas.*
3. *Somente devem ter acesso ao notariado aqueles que tenham seguindo com êxito os estudos que são exigidos em cada país para o exercício de profissões jurídicas. Recomenda-se, ainda, para chegar a ser notário, que os candidatos estejam habilitados em provas específicas, teóricas e práticas.*
4. *O notário deve cumprir sua função de forma escrupulosamente imparcial, para o que a lei deve estabelecer as respectivas incompatibilidades.*

1.5 Questão do Georreferenciamento: Aspectos Legais, Econômicos e Sociais

Como o sistema fundiário brasileiro remonta a era colonial, e há uma inexistência de sistema unificado de cadastro, portanto, ficou estabelecido em vinte oito de agosto de 2001 a Lei 10.267. Essa lei criava o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) cuja finalidade era criar um sistema único, integrado, para instituir um código para o INCRA e a Receita Federal; também foram introduzidas mudanças na Lei de Registros Públicos, para adequar a localização, tamanho, área do imóvel no Sistema Geodésico Brasileiro. (GUIMARÃES, 2008)

A lei foi colocada em prática pelo decreto de 4.449 de trinta de outubro de 2002, depois foi alterada pelo decreto 5.570/2005, e também por alguns atos normativos feito pelo INCRA. As questões referentes ao Georreferenciamento estão expostas nos arts. 8º, 9º e 10º do dec. 4449/2002. O art. 8º alude sobre os custos técnicos necessários para a identificação do imóvel, ficando isento do pagamento quem possuir uma área que não excedesse a quatro módulos fiscais. (GUIMARÃES, 2008)

No que se refere aos conceitos dos impostos, podemos observar pela introdução da Lei 4.504 de trinta e um de novembro de 1964, referente ao Estatuto da Terra, na Lei 6.749/1979, para cálculos de imposto para o ITR (Imposto Territorial Rural). Na questão do Georreferenciamento vale somente alguns conceitos. (GUIMARÃES, 2008)

Deste modo segue o artigo 50 da Seção II, referente à Tributação da terra (Capítulo I), presente nos dispositivos da Lei 4.504/64:

Do Imposto Territorial Rural

Art. 50. Para cálculos do imposto, aplicar-se-á sobre o valor da terra nua, constante da declaração para cadastro, e não impugnado pelo órgão competente, ou resultante de avaliação, a alíquota correspondente ao número de módulos fiscais do imóvel, de acordo com a tabela adiante: [...]

§ 2º O módulo fiscal de cada Município, expresso em hectares, será determinado levando-se em conta os seguintes fatores:

a) O tipo de exploração predominantemente do Município, expresso em hectares, será determinado levando-se em conta os seguintes fatores:

I – hortifrutigranjeira;

II – cultura permanente;

III – cultura temporária;

IV – pecuária;

V – florestal;

b) a renda obtida no tipo de exploração predominante;

c) outras explorações existentes no Município que, embora não predominantes, sejam expressivas em função da renda ou da área utilizada;

d) o conceito de "propriedade familiar", definido no item II do artigo 4º desta Lei.

§ 3º O número de módulos fiscais de um imóvel rural será obtido dividindo-se sua área aproveitável total pelo módulo fiscal do Município.

§ 4º Para os efeitos desta Lei; constitui área aproveitável do imóvel rural a que for passível de exploração agrícola, pecuária ou florestal. Não se considera aproveitável:

a) a área ocupada por benfeitoria;

b) a área ocupada por floresta ou mata de efetiva preservação permanente, ou reflorestada com essências nativas;

c) a área comprovadamente imprestável para qualquer exploração agrícola, pecuária ou florestal.

O recolhimento dos serviços é de inteira responsabilidade do INCRA, será feito da seguinte maneira, o Georreferenciamento será cobrado por módulos fiscais de toda a extensão da propriedade, ou seja, não terá nenhum tipo de isenção relativa à lei acima referida, isto é, feita as contas, o imóvel que tiver até quatro módulos fiscais não precisará arcar com os custos; já o ITR é cobrado dependendo das variáveis contidas na Lei 4.504/64. (GUIMARÃES, 2008)

Quanto ao artigo 9º, GUIMARÃES (2008, p. 78) explica:

Por seu turno, o art. 9º do Decreto em análise dispôs que a identificação do imóvel rural seria conforme o estatuído no § 3º do art. 176 e no §3º do art. 225 da Lei 6.015/73. Destaca-se ainda desse artigo que caberá ao Incra certificar que a poligonal, objeto do memorial descritivo, não se sobrepõe a nenhuma outra constante de seu cadastro georreferenciado (§1º) e que a certificação do memorial descritivo não implica reconhecimento de domínio ou a exatidão dos limites e confrontações indicadas pelo proprietário (§2º).

De acordo com o § 5º do referido artigo, caso o dado contido no Georreferenciamento for diferente do registral, terá que encerrar a atual matrícula e abrir outra, com as atualizações feitas. Em nenhum caso a adequação do imóvel às exigências da Lei do Georreferenciamento poderá ser feita sem mandato expedido pelo

Incra (§ 9º).

Em relação ao art. 10 previu que a certificação do imóvel, prevista nos §§ 3º e 4º do art. 176 da Lei 6.015/73, será exigida após:

- Noventa dias, para imóveis com área de cinco mil hectares, ou superior;
- Um ano, para imóveis com área de mil a menos de cinco mil hectares;
- Cinco anos, para imóveis com área de quinhentos a menos de mil hectares;
- Oito anos, para imóveis com área inferior a quinhentos hectares.

O § 2º do artigo referido preve, para quem não fizer o Georreferenciamento no prazo devido, que o Registro de Imóveis fica impossibilitado de praticar:

1. Desmembramento, parcelamento ou remembramento;
2. Transferencia de área total, e
3. Criação ou alteração da descrição do imóvel, resultante de qualquer procedimento judicial ou administrativo, sem que haja a identificação do imóvel na forma prevista na lei. (GUIMARÃES, 2008)

Como a regulamentação dessa lei foi feita em 2003, os prazos contam a partir dessa data. Deste modo, se esgotou para as propriedades de área superior a cinco mil e também para as entre quinhentos e menos de mil hectares. O prazo para quem tem propriedade com menos de quinhentos hectares expirará em vinte de novembro de 2011.

1.5.1 Questão da Compra e Venda

Na Lei 10.267/2001 e em outros decretos que a regulamentaram não existe uma obrigação para quem for comprar ou vender algum imóvel de apresentar o Georreferenciamento para lavrar a escritura pública. Todavia, houve uma Instrução Normativa fixada pelo Incra em dezembro de 2003 que exigia o documento expedido por essa autarquia para a lavratura da escritura de compra/venda. Porém, essa foi revogada em vinte oito de novembro de 2005, pela mesma instituição, deste modo, não é mais obrigatoriedade apresentar o documento. Porém, devem ser levados ao cartório, depois de feito, para constar na escritura pública a título de cumprimento da lei. (GUIMARÃES, 2008)

A única obrigação que existe é possuir o CCIR (Certificado de Cadastro do Imóvel Rural), que é emitido pelo INCRA e foi instituído pela lei federal 5.868 de doze de dezembro de 1972 e regulamentado pelo decreto 72.106 de dezoito de abril de 1973. Sem esse documento o proprietário de terra não consegue hipotecar, vender sob prova

de nulidade. Além disso, o Georreferenciamento não implica no cancelamento do CCIR.

1.5.2 Princípio da Unitariedade Matricial

O Princípio da unitariedade matricial é que um imóvel não deve possuir mais de uma matrícula. Porém, como estamos falando de imóveis rurais, o proprietário de uma fazenda pode ir adquirindo outras “partes” de terra e incorporá-las a sua propriedade, assim, teria várias matrículas.

Há um conflito referente a duas Leis, a Lei de Registros Públicos (o imóvel deve ser composto por uma matrícula) e a Lei Agrária (o imóvel de exploração econômica, ativa ou potencial, que pode ser composto por várias matrículas). (GUIMARÃES, 2008)

Deste modo, a legislação vigente impõe que quando se tratar de imóveis rurais com mais de uma matrícula (contíguos), a Instrução Normativa/Incrá 25/2005 diz para tratá-lo na Lei Agrária, assim, a certificação deverá abranger o imóvel como um todo, tanto que o número da certificações será o mesmo para todas as matrículas, conforme estabelecido na Lei 8.629 de vinte cinco de fevereiro de 1993. (GUIMARÃES, 2008)

1.5.3 Georreferenciamento: Legitimidade X Ilegitimidade da Terra

Como previsto no parágrafo segundo do artigo nono do decreto 4.449 no ano de 2002, indica que não há legitimidade na posse da terra para quem efetuar o Georreferenciamento, ou seja, a instituição INCRA não reconhecerá o domínio e os limites com exatidão das áreas. A certificação serviria apenas para atestar que o imóvel rural não está sobreposto sobre algum outro, ou seja, não se entra no mérito da legitimidade dominial do imóvel certificado (GUIMARÃES, 2008). Obviamente, para se entrar no âmbito dessa discussão, caberia um tempo maior, mas só a segurança jurídica (materialização da área, diminuição da grilagem) que isso inspira já compensa o tempo dispendido, ou seja, mesmo que o registro esteja falho em algum ponto, o cadastro do Georreferenciamento serviria como uma outra prova de que a terra em questão tem dono.

Para encurtar o tempo da análise o INCRA deveria, primeiramente, certificar as áreas de domínio público, ou seja, Unidades de Conservação, Reservas Indígenas, Projetos de Assentamentos. Caso aconteça de alguma certificação incidir em terras

públicas, cabe a essa instituição rever essas áreas e, caso necessário, fazer outro Georreferenciamento. (GUIMARÃES, 2008)

Portanto, como dito acima, a medição da propriedade no espaço Geodésico brasileiro é de suma importância para propiciar a conexão entre o cadastro, expedido pelo Incra (físico) com o registro de imóveis (jurídico), desta maneira iria garantir uma confiabilidade e segurança jurídica para o sistema imóveis rurais no Brasil.

CAPÍTULO 2 – Notas sobre direitos de propriedade, regulação institucional e especulação das terras no Brasil

Neste capítulo iremos, primeiramente, dissertar sobre os aspectos teóricos da especulação e regulação institucional da terra, mostrando o caso brasileiro e seus problemas, desde a Lei de Terras. Depois, apresenta-se rapidamente a contribuição teórica dos novos institucionalistas, que enfatizam os direitos de propriedade e os custos de transação, e sua relação com o desenvolvimento econômico.

2.1 Aspectos Teóricos da Especulação e Regulação Institucional da Terra

A terra é um meio de produção sobre o qual os processos produtivos, sejam eles, agrícola ou não agrícola, se desenvolvem. É sobre a terra que as pessoas se instalam, é por causa dela que os homens existem. (REYDON, 2007)

A terra muitas vezes é utilizada como meio de especulação, pois faz parte de economias de mercado, como chamou Polanyi. Assim, REYDON (2007) citando POLANYI para definir esse termo diz que o as economias de mercado faz parte de um sistema econômico controlado, regulado e dirigido apenas por mercados, e uma economia assim é dirigida para indivíduos que atuam para maximizar seus ganhos.

Nesse tipo de mercado, os indivíduos agem economicamente, ou seja, querem aumentar seu patrimônio e conseguir sempre mais, por isso adquirem vários tipos de ativos com diferente liquidez para se proteger de distúrbios futuros da economia. Deste modo, compram ativos que esperam vender com um maior retorno.

REYDON (2007) argumenta que o ativo terra possui três características importantes; primeiro, é escassa, ou seja, há uma quantidade fixa e não pode ser facilmente criada; segundo, é imóvel; terceiro, não pode ser destruída facilmente. Assim, a terra possui reserva de valor e uma garantia para concessão de crédito.

Como a terra é um bem economicamente escasso, além de possuir um mercado secundário sólido, ela tem um preço estipulado pelas negociações entre compradores e vendedores. Para se consolidar o negócio, as expectativas de lucro futuro do comprador deve ser maiores que a do vendedor. Porém, há uma diferenciação nesse mercado, ou seja, como há uma especulação com os preços futuros, os ofertantes de terra só venderá quando suas expectativas forem superadas pelos compradores. Isso mostra o quão fortes são os possuidores de terra. Mas, pode ocorrer que o proprietário esteja numa situação

financeira fragilizada, nesse caso, venderia o imóvel por um preço menor. Assim, observa-se que a regulação do Estado pode ter um papel fundamental, seja no âmbito de estabelecer limites ou no de organizar o mercado. (REYDON, 2007).

Para se constituir um mercado de terras é preciso aceitar a propriedade da terra, e as formas como são dadas as garantidas e manutenção deste. Assim, qualquer tentativa ou mudança na forma de legislar, nas garantias, na sua condição de ativo ou qualquer outra maneira que incite uma incerteza faz com que o preço desse ativo diminua. Portanto, a regulação institucional tem papel decisivo para garantir a propriedade de terra, e assim, decidir seu preço.

REYDON (2007, p. 231) observa:

Para compreender o papel da regulação institucional de terras, pode-se recorrer a Polanyi (1980) que observou que no capitalismo, ao ocorrer a conversão da terra numa mercadoria fictícia, houve uma tendência de transferir a regulação sobre a terra (ou seja, a natureza) ao mercado, subordinando a vida ao sistema econômico de mercado. É dele a idéia de que os três mercados, do dinheiro, de trabalho e de terras, por serem fictícios, requerem uma regulação estatal estrita. São mercados que jamais serão "auto-regulados", como os mercados das demais mercadorias.

As instituições e o ambientes institucional (regras do jogo que definem como a atividade econômica acontece) procuram definir, limitar e regular os direitos de propriedade sobre a terra.

Os direitos de propriedades são os direitos que os indivíduos tem sobre os bens e serviços, ou seja, direito de vender/alugar um ativo, direito de usar/derivar renda de um ativo e o direito de transferir os direitos de um ativo para outros. (REYDON, 2007)

Como observa REYDON (2007), são NORTH (1990) e ALSON (1998) que fazem o paralelo entre os direitos de propriedade e o desempenho econômico, no âmbito que esses dois afetam os custos de transação e transformação. Deste modo, colocam como um papel importante as formas de coordenação econômica nas diferentes esferas da atividade humana. Essa discussão é trata ainda neste capítulo.

2.2 Caso Brasileiro: Legislação e Características

A ocupação de terras no Brasil, desde o seu descobrimento até a Lei de Terras, não tinha qualquer regra, seja no solo urbano, seja no rural; eram definidas pelo Rei, ou pela Igreja ou pelo poderio do ocupante. A ocupação era feita principalmente no litoral. (REYDON, 2007).

Com o advento da Lei de Terras em 1850 e só implantada em 1856, houve uma

tentativa de estabelecer leis através de restrições ao acesso da terra. Os principais objetivos dessa lei eram:

1. Ordenar o acesso a terra;
2. Proibir e inviabilizar o acesso a terra não ocupada;
3. Promover um cadastro de terras para definir áreas devolutas do Estado;
4. Transformar a terra em um ativo confiável que garantisse a concessão de empréstimos.

Porém, essa lei não cumpriu seus objetivos. Deste modo, manteve-se a possibilidade de regularização das posses, não proibiu a ocupação de terras devolutas e também não houve a criação de nenhum cadastro, ou seja, sempre havia a oportunidade de regularizar a ocupação de terras devolutas. As maneiras de conseguir terras eram, além do usucapião (provando estava na terra por alguns anos, o posseiro poderia regularizar sua situação), os estados ou províncias concediam propriedades com ou sem títulos. (REYDON, 2007).

Como dito no primeiro capítulo, até a Lei de Terras, o registro das propriedades eram feitos nos Registros Paroquiais de Terra, e o seu responsável era o vigário local. E ainda foi muito utilizado após a promulgação da Lei de Terras.

As mudanças institucionais depois de 1822, como a abolição da escravidão (1888) e a Proclamação da República (1889), estimularam a apropriação de terras, principalmente no ambiente institucional da República Velha. (REYDON, 2007)

Mas no ano de 1864 houve a obrigação de registrar as propriedades e as posses em cartório e isso perdura até hoje. Isso trouxe uma indefinição e incapacidade de regular eficazmente o mercado de terras, ou seja, o registro no cartório mostra-se como algo legítimo sem que haja algum mecanismo que garanta isso. REYDON (2007) citando Osório Silva observa que a transcrição em cartório deixou mais difícil aos grileiros obterem o uso da terra, porém esses falsificavam documentos com data entre 1856 e 1864 para garantir a posse. Assim, há muitos documentos falsos no cartório.

Nas palavras de REYDON (2007, p. 235-236):

A Proclamação da República em 1889 e, com ela, a instituição da autonomia dos estados também geraram a possibilidade para que estes demarquem suas terras devolutas e concedam títulos. Isso ocorreu com mais intensidade em alguns estados do que em outros, mas independentemente disso criou mais uma ambigüidade na concessão de títulos e conseqüentemente incapacidade de regular o mercado de terras.

Em 1900, houve o advento do Registro Público de Terras que é parecido com o que temos hoje no registro de imóveis do cartório. Deste modo, todos precisam registrar

e marcar seus imóveis, seja eles rurais ou urbanos, sem qualquer fiscalização, e sem cadastro. O Estado deveria fazer o mesmo. Com toda essa obrigação houve espaço para mais ilegalidade e fraudes nos registros dos cartórios. (REYDON, 2007).

O Código Civil, criado em 1916, reafirmou o cartório como instituição de registro de terras e possibilitou a aquisição de terras públicas pelo usucapião, assim, propiciou maior incapacidade de regulação efetiva dos mercados de imóveis rurais. Contudo, o Código Civil estabeleceu que para comprovar a posse da terra o proprietário deveria obter o registro junto a um cartório. Para entendermos REYDON (2007) cita HOLSTON (1993, p. 236-237):

... todas as transações relacionadas com a propriedade dever ser registradas a fim de serem obtidos os direitos legais relevantes. Atualmente esses registros são regulados pela Lei dos Registros Públicos (6015/1973) a qual define as formalidades que constituem o sistema brasileiro de cartórios – sistema privado, labiríntico e corrupto. Seu enorme poder burocrático vem do Código Civil (art. 533), o qual afirma que as transações envolvendo bens imóveis não transferem o direito de propriedade, ou os direitos sobre ela, a não ser a partir da data na qual são registrados os livros s cartórios; ou seja, como diz o ditado, ‘quem não registra, não possui’.

Há duas tendências na legislação agrária brasileira sobre os direitos de propriedade, ou seja, primeiramente a figura do Estado que tenta restringir e redefinir os direitos de propriedade através da legislação, e secundariamente, os interesses dos grandes proprietários de terras que lutam contra qualquer forma de restrição de direitos de propriedade, ou seja, utilizam da própria lei para “burlar” o processo. Observamos que quem sempre obteve vantagem foram os interesses privados. Deste modo não houve a democratização da terra para todos. E há um avanço da grande propriedade agrícola sobre terras públicas, expulsando pequenos agricultores, posseiros, etc que são incapazes de se defenderem, devido ao poder político e econômico dos grandes. (REYDON, 2007)

As pessoas não observam o tamanho desse processo, ou seja, os ganhos que a atividade privada tem sobre a propriedade pública, o processo de venda de lotes para construção de cidades, e a sociedade não tira o menor proveito disso, não se socializa. A terra somente está disponível para algumas classes sociais que possuem poder político e econômico. Há sempre direitos que privilegiam, por último, o proprietário.

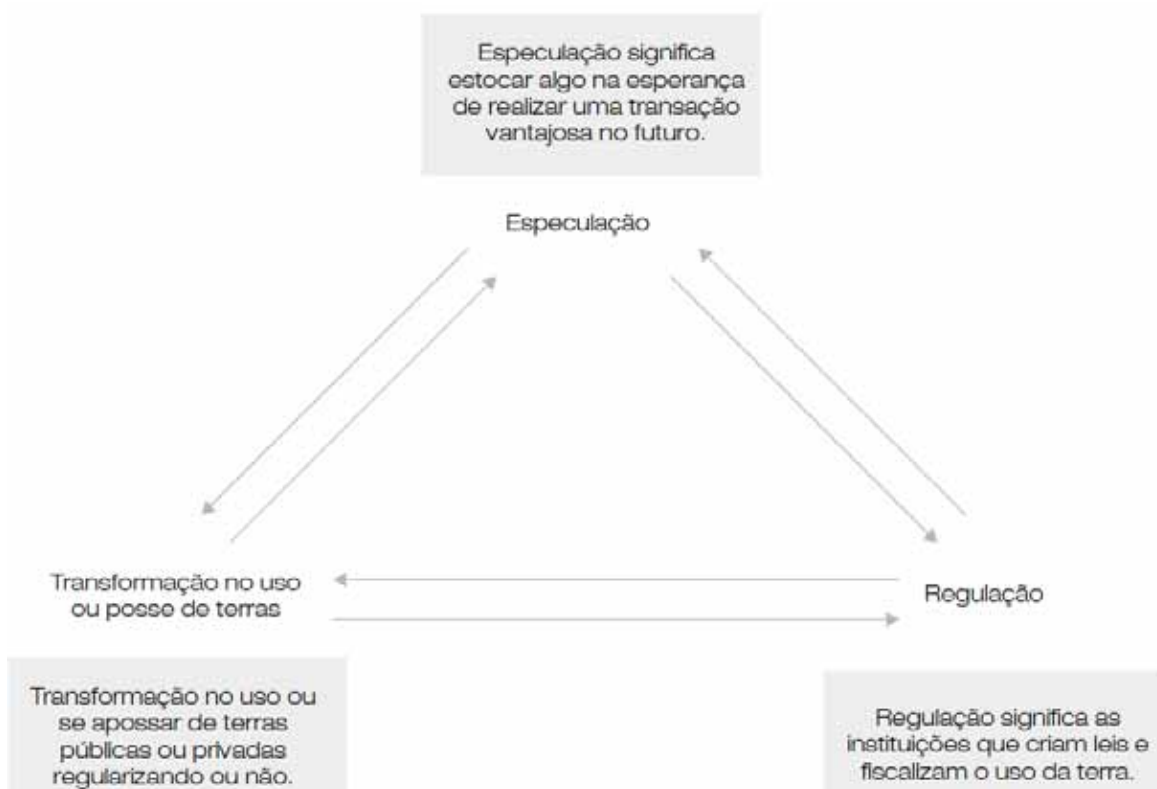
A título de curiosidade podemos dar como exemplo de ocupação de terra urbana a cidade do Rio de Janeiro colonial, isto é, houve a transformação da terra rural em terra urbana não regulada. Houve a mudança de terras sem uso em urbana, e esse processo foi se intensificando de tal maneira que atendesse aos interesses dos especuladores.

(FRIEDMAN, 1999)

O primeiro acesso a terra sempre foi e é dificultado pela mesma força que o controlou, gerando o que observamos no Brasil: concentração. Esse problema torna viável outro processo especulativo, como: ilegalidade de assentamentos urbanos. Assim a propriedade da terra permite, além de sua valorização autônoma, duas oportunidades de ganhos especulativos; a primeira é ocupação de terras públicas ou privadas, e segundo, uso da terra rural para a área urbana. (REYDON, 2007).

Segue abaixo o esquema com a inter-relação do mercado de terras no Brasil:

Figura 2 - Inter-relação do Mercado de Terras no Brasil



Há uma ocupação especulativa não-regulada da terra no Brasil. Deste modo, a tomada de terras nesse país passou por várias etapas nos quais a ocupação especulativa tem papel fundamental. Tomemos como exemplo o estado de São Paulo, historicamente o processo de ocupação sem uma regulação ocorreu a partir da produção cafeeira. (REYDON, 2007)

De acordo com REYDON (2007) um autor que retrata bem esse processo é MONBEIG (1984). O referido autor possui uma obra sobre a ocupação do oeste de São Paulo afirmando que a ocupação do oeste de São Paulo entre 1890 e 1900 foi uma

grande especulação financeira. Assim, a inflação, o dinheiro fácil criava ambiente propício a especulação, portanto, havia inúmeras compras e vendas de propriedade, vendia-se e usava o lucro comprar áreas virgens para desmatar e ter uma maior produtividade para a cultura do café.

Outro exemplo que pode ser dado é a partir do golpe de 1964, nesse período há uma política de incentivos fiscais e de crédito agrícola subsidiado. No que se refere aos primeiros havia um processo de redução do imposto de renda para quem implementasse projetos agropecuários na região da Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia). Assim, há um fluxo para a região do Mato Grosso e Pará, depois de ocupadas essas terras há um deslocamento para o Maranhão e Amazonas e, posteriormente, para Rondônia e Acre. Essa política de crédito agrícola durou de 1967 a 1985, como não era fiscalizada os tomadores de empréstimos utilizavam o capital para especular no mercado financeiro ou para uso produtivo, as duas maneiras possibilitavam altos lucros. (REYDON, 2007).

Uma maneira muito utilizada para a especulação é o desmatamento, ou seja, com ele há uma grande valorização da propriedade. Se formos pensar temos três passos (pelo menos); primeiro, ocupação de terras devolutas; segundo, desmatamento; e terceiro, criação de pastos. Isso é um grande negócio para o especulador, pois além de ganhar com a valorização do imóvel, ganha também com a venda de madeira e instalação de pecuária de corte. A total incapacidade do Estado brasileiro de regular o uso e o acesso a terras no Brasil, é observada no exemplo do sudoeste do Piauí. Nessa região há um imenso processo de ocupação ilegal de terras devolutas por grandes proprietários, assim, esses adquirem pequenas posses adjacentes às terras devolutas e as integram com grande imóveis rurais, através do usucapião. (REYDON, 2007).

2.2.1 Conclusões Acerca da Especulação

O Estado brasileiro hoje é incapaz de regular efetivamente o seu mercado de terras, os especuladores “trabalham” dentro da lei ou no seu limiar. Parece que a tentativa de regulação de terras sempre foi feita para beneficiar os grandes proprietários, ou seja, quem tem condições de especular no mercado de imóveis de terras. Isso pode ser talvez devido a ambigüidade da legislação brasileira ou a não punição apesar de ter desafiado alguma lei. Deste modo, há um ônus para o coletivo e um benefício para os especuladores. (REYDON, 2007)

Para REYDON (2007) há três tipos de especulação no mercado de terras que geram ganhos para os proprietários, são elas:

1. Apropriação privada de terras públicas, devolutas e não-ocupadas, urbanas ou rurais;
2. Transformação do uso e do tamanho da propriedade (de rural para urbana; de glebas em lotes);
3. Valorização da terra por caráter de ativo líquido.

A primeira é mais rentável e, também, o que pode ser controlado de através de cadastro e registro dos imóveis públicos e privados. O segundo é de responsabilidade do município (Poder Executivo e Legislativo) e pelo governo Federal (Incra), que não se fez presente. A terceira maneira é quase impossível de se proibir, devido às dimensões do país, pelas pessoas possuírem outros ativos, e ainda não há meios para fiscalizar. (REYDON, 2007).

2.3 Economia Neoclássica, Novos Institucionalistas, Direitos de Propriedade e Custo de Transação

Na economia neoclássica não há uma preocupação com os direitos de propriedade, conseqüentemente os direitos sobre ele, são definidos e inteiramente seguros; e os todos os custos são insignificantes.

Já no caso da Nova Economia das Instituições (NEI) e a teoria sobre a economia do direito, direitos de propriedade afetam os agentes econômicos. Mostram que em muitos casos não há seguridade dos direitos e nem mesmo definição exata. (ANDRADE, 2004)

ANDRADE (2004) citando North (1990) disserta que como há custos de transação, há mudanças significativas nos processos e desempenho da economia. Observa ainda, relatando COASE (1960) que só quando não há custos de transação se aproxima da teoria neoclássica. Quando há custos de transação, há um papel importante das instituições e do aparato inicial dos direitos que garantem a propriedade influencie a alocação final de recursos.

Os direitos de propriedade de um ativo são o direito de usar-lo, de mudá-lo, de tocá-lo, e também de transferi-lo (venda, transferência de direito, aluguel). Deste modo, quando há limitações em qualquer desses direitos, há limitação nos direitos de propriedade sobre o ativo. Portanto, há uma apropriação do fluxo de renda presente e futuro, demonstrado pela valorização ou desvalorização do ativo, deste modo, podemos

inferir que é no ato de venda que se efetiva o valor do ativo. (ANDRADE, 2004)

Desta maneira, há um vínculo estrito entre riqueza e direitos de propriedade. A respeito disso ANDRADE (2004, p. 25) destacou:

Os direitos associados a um ativo determinam o valor desse ativo e, conseqüentemente, a riqueza do seu proprietário. Dessa forma, os agentes tem incentivos para definir os direitos de propriedade de forma a aumentar sua riqueza. No entanto, como apontou Fiani (2002, p. 188), 'a definição dos direitos de propriedade, e a conseqüente alocação de riqueza, podem ser afetadas pela presença de custos de transação'. Com a existência de custos de transação e a relevância dos direitos de propriedade, o contexto institucional que vigora entre os agentes passa a ser muito importante. A estrutura institucional define os direitos de propriedade e estes determinam as possibilidades de ganho e, conseqüentemente, o investimento produtivo e financeiro.

Os novos institucionalistas dissertam que as instituições dão sustentabilidade e forma a todas as interações humanas, elas propõem a “regra do jogo”. Podem ser formais (leis) como informais (normas e convenções). Portanto, limitam e definem todas as escolhas dos indivíduos, inclusive dão forma às regras de cooperação e competição da sociedade. Além disso, com seu poder determinam os incentivos na economia e a distribuição de riqueza. Quanto mais bem definidos os direitos de propriedade menor serão os custos de transação, assim os ativos serão mais valorizados e a riqueza aumentada, fazendo a renda aumentar. Por esse motivo que é importante ter boas instituições de direito, para garantir a propriedade a todos, para diminuir os custos de transação, reduzir a incerteza e para aumentar o produto. (ANDRADE, 2004)

O ativo possui uma característica multidimensional, ou seja, o proprietário tem direito sobre uma lista de atributos, e não possui o direito absoluto sobre ele. Deste modo, pode-se chamar cesta de direitos, esse caráter do ativo. Aluguel e arrendamentos podem ser chamados de partições de direito de propriedade. Quanto maior o número de usos possíveis, maior o domínio do direito de propriedade. E isso aumenta a renda futura. Da mesma forma aumenta o custo de transação. Ter boas instituições significa diminuir esses custos e assim aumentar o valor do ativo. Uma maneira de as partes não identificar e se apropriar de atributos ex-ante, é a criação de contratos e estruturas institucionais. Isso pode reduzir os custos de transação dos direitos multidimensionais. (ANDRADE, 2004)

De acordo com ANDRADE (2004) North não caracteriza os direitos de propriedades eficientes no sentido paretiano, ou seja, de que não há como melhorar sem piorar a situação de outra pessoa. A eficiência citada por North vem do aumento do investimento privado e da taxa de crescimento. Isto é, instituições eficientes provocam

aumento do investimento privado, e assim, crescimento do produto.

Com certeza, os direitos de propriedade tem que se desvincular dos interesses políticos e particulares, e serem aperfeiçoados, juntamente com as instituições de direito. Esses direitos são o do Estado e dos particulares, ou seja, tem que respeitar o Estado, sua terra; o mesmo funciona para a propriedade privada.

Observando essa problemática, HERNANDO SOTO (1987) citando Douglass North, por exemplo, evidencia que o surgimento dos grandes inventos começa na Europa com a criação de um sistema de patentes que protege o direito de propriedade intelectual. A patente se faz necessária devido aos custos de pesquisa e educação, e somente tem-se o incentivo de inovar para receber uma compensação. O uso de direito de propriedade ajudaria tanto o Estado para fazer a Reforma Agrária, como os grandes, médios e pequenos produtores. Além de se poupar recursos como custos jurídicos, tempo, etc.

Portanto, HERNANDO SOTO (1987) disserta que diferente do que se acredita na America Latina, a vital importância dos direitos de propriedade não consiste em benefícios egoístas a seus titulares, mas sim, em dar incentivos a esses para continuarem investindo e inovando, promovendo a prosperidade e o progresso de toda a sociedade.

Um exemplo dado por HERNANDO SOTO (1987) é um lago contendo peixes. Se não há propriedade sobre o lago, é provável que os peixes acabem, porque seu valor como fornecedor de comida é maior do que seu valor como reserva de peixes. Se alguém tivesse propriedade sobre o lago, a reserva de peixes seria mantida, pois haveria um respeito sobre a reprodução dos peixes, para sempre possuí-los. Deste modo, os direitos de propriedade são interessantes tanto para o proprietário como para a sociedade.

Ao resenhar a história dos contratos, HERNANDO SOTO (1987) relatando Douglass North e Robert Paul Thomas, infere que esses observam corretamente que o surgimento da indústria na Europa foi possível graças à melhora na estrutura do Estado em prover o cumprimento dos contratos, reduzindo-se, assim, os custos privados de execução. O sistema de contratos não foi criado pelo Estado, aconteceu que as autoridades, através do tempo, foram gradualmente reconhecendo a radicação e eficiência das práticas comerciais consuetudinárias do setor privado e lhes deram força de lei, de tal sorte que qualquer violação das cláusulas dos contratos estava submetida aos tribunais.

Outro elemento foi o surgimento, nas principais cidades européias, de cartórios

públicos que se especializaram em servir como testemunhos e registradores de contratos, e também como mediadores de disputas comerciais, dando eficiência entre produtores e comerciantes. Contribuíram também, pois, para facilitar as negociações, elaboraram regras fixas ou padrões que permitissem a elaboração de contratos modulares de fácil adaptação para uma variedade de transações. (HERNANDO SOTO, 1987)

O contrato é uma garantia de longo prazo efetivada pelas leis do Estado que dá confiança, e encoraja as pessoas a enfrentarem maiores riscos. Por ser a inovação o tipo de investimento de maior risco, se um governo não pode dar a seus cidadãos direitos de propriedades seguros e meios eficientes para organizá-los e transferi-los (contratos) está negando um dos incentivos mais importantes para o desenvolvimento e a modernização. (HERNANDO SOTO, 1987)

O livro *O Mistério do Capital*, de Hernando de Soto trás a tona a importância dos direitos de propriedade para a ascensão econômica. Neste livro, procura explicar o motivo pelo qual o capitalismo deu certo nos países desenvolvidos e falhou no resto do mundo, e assim tenta provar que essa disparidade tem a ver com os direitos de propriedade bem definida e atribuída nos países desenvolvidos, principalmente para o uso das pessoas menos favorecidas. Mostra através de pesquisas empíricas que os países em desenvolvimento possuem uma massa de capital que não utilizam, ou seja, “capital morto”.

A única saída para esses países, idéia defendida por HERNANDO SOTO (2010), é a transformação desse “capital morto” em capital, para isso necessitaria de uma mudança nos direitos de propriedade – “sistema formal de propriedade” – reconhecendo as posses e atribuindo títulos e registros. Os pobres que vivem em países em desenvolvimento adquirem ativos, porém, esses não estão dentro de um sistema de propriedade que gere confiabilidade e segurança para eles, ou seja, não serve como garantia para a obtenção de crédito, não proporcionam um endereço para cobranças de impostos e dívidas, além disso, não geram valores agregados significativos. Deste modo, são considerado “capital morto”, ou seja, tem pouco valor agregado.

Há problemas quando se tenta transacionar com ativos que não possuem um direito formal de propriedade. Em pequenas comunidades, por exemplo, é fácil possuir um acordo informal com menos custos, devido a restrição do mercado, além das relações entre as pessoas e as instituições informais presentes. (HERNANDO SOTO, 2000)

Há muitos problemas quando não se tem uma representação formal dos direitos de propriedade, nas palavras de HERNANDO SOTO (2000, p. 20):

Porque os direitos de propriedade não são adequadamente documentados, esses ativos não podem se transformar de pronto em capital, não podem ser trocados fora dos estreitos círculos locais nos quais as pessoas se conhecem e confiam uma nas outras, nem servir como garantia a empréstimos e participação em investimentos.

Deste modo, podemos constatar que há uma estagnação da riqueza, pois as pessoas não podem transacionar esses ativos e quando tentam o fazem por um valor maior, e também há uma grande dificuldade de tomar empréstimos. Se não bastasse essa concepção, o valor do ativo que não possui direito de propriedade tem um valor inferior àquele que possui, piorando ainda mais essa situação. HERNANDO SOTO (2000, p. 61) infere que “*os ativos precisam de um sistema formal de propriedade para produzir uma mais-valia significativa*”. Desta maneira, para se transacionar os ativos que possuem pouco ou nenhum direito de propriedade, há um custo de transação maior, diminuindo a renda.

HERNANDO SOTO (2000) relata a dificuldade de acesso a mecanismos, por parte dos pobres, para legalizar o potencial econômico dos seus ativos, ou seja, garantir os direitos de propriedade, para assim possuir um valor maior. O autor propõe o seguinte exemplo:

Sem a propriedade formal para extrair seu potencial econômico e convertê-los em uma forma que pode ser facilmente transportada e controlada, os ativos dos países em desenvolvimento e dos antigos países comunistas são como a água de um lago no alto dos Andes – uma reserva inexplorada de energia potencial. (HERNANDO SOTO, 2000, p. 61)

No que se refere a propriedade formal, ou seja, da passagem do ativo para capital, é de visualização extremamente complicada, pois nesse processo envolve milhares de legislações, estatutos, regulamentos e instituições. (HERNANDO SOTO, 2010).

O referido autor, na sua obra, constata seis efeitos que permitem a geração de capital, em países que possuem sistemas formais de propriedade ocidentais. E observa:

A incapacidade nas outras partes do mundo de desdobrarem o capital brota do fato de que a maioria das pessoas no Terceiro Mundo e nos países antes comunistas está privada desses efeitos essenciais. (HERNANDO SOTO, 2000, p. 62)

O primeiro efeito é a fixação do potencial econômico dos ativos, ou seja, a propriedade formal é a transição do objetivo físico para um representado pelo homem, que este criou. Deste modo HERNANDO SOTO (2000, p. 63) escreve:

“...onde poderemos desembaraçar o recurso de suas limitações materiais estorvadoras e nos concentramos em seu potencial.”

A gênese do capital está nas suas qualidades econômicas e sociais mais úteis, como por exemplo, nas escrituras, fianças, contratos; ao contrário dos aspectos visualmente mais marcantes do ativo. Finaliza da seguinte maneira:

Aprendendo a fixar o potencial econômico de seus ativos por meio de registros de propriedade, os ocidentais criaram uma trajetória rápida para explorar os aspectos mais produtivos de suas posses. A propriedade formal tornou-se a escadaria pra o domínio conceitual, onde o significado econômico das coisas pode ser descoberto, e onde nasce o capital. (HERNANDO SOTO, 2000, p. 65)

O segundo efeito é a integração das informações dispersas em um único sistema. Obviamente a integração nos países desenvolvidos não aconteceu por acaso. Isso levou muitas décadas. Não havia informações dos ativos para todo mundo. A realidade da atualidade, nas palavras de HERNANDO SOTO (2000, p. 66-67):

...o que as pessoas nesses países (em desenvolvimento) podem fazer com suas propriedades se limita à imaginação de cada proprietário e seu círculo de conhecidos. Nos países ocidentais, onde a informação é sobre propriedades é padronizada e disponível universalmente, o que os donos podem fazer com os seus ativos beneficia-se da imaginação coletiva e de uma rede mais ampla de pessoas.

A integração do sistema faz com que os cidadãos não precisem se deslocar de suas cidades para obter descrições das qualidades econômicas e sociais, ele pode simplesmente consultar o sistema formal de propriedade.

A responsabilidade das pessoas é o terceiro efeito. Esse por sua vez é derivado do próprio sistema formal, ou seja, os indivíduos devem ter responsabilidade sobre os seus atos, porque da mesma forma que o sistema pode ajudá-lo, pode também puni-lo. Assim explica HERNANDO SOTO (2000, p. 70):

Sendo assim, o sistema formal de propriedade no Ocidente conferiu bênçãos variadas. Ao passo que proporcionou a centenas de milhares de cidadãos uma participação no jogo do capitalista, o que tornava significativa essa participação é que podia ser perdida. Grande parte do valor potencial da propriedade legal é derivada da possibilidade de confisco dos direitos. Conseqüentemente, boa parte de seu poder vem da responsabilidade que cria, das limitações que impõe, das regras que procria e das sanções que pode aplicar. Permitindo às pessoas que vejam o potencial econômico e social dos ativos, a propriedade formal alterou a percepção nas sociedades desenvolvidas não só das recompensas de se usar os ativos, mas do perigos de fazê-lo. A propriedade legal favoreceu o compromisso.

O quarto efeito é a transformação dos ativos em bens fungíveis. O que seria um ativo fungível? É aquele que pode ser moldado (dividido, combinados, mobilizados) para servir praticamente a qualquer transação, um exemplo são ações negociadas na

Bolsa. Deste modo a regra para a regulação de ativos em um regime formal de propriedade é observar as semelhanças com outros ativos para tornar possíveis vários tipos de combinações. Exemplos desse efeito podem ser a compra de ações de uma fábrica, ou a compra das partes da fazenda dos irmãos por um filho que deseja seguir os passos do pai.

A integração das pessoas é o quinto efeito citado pelo autor. Ou seja, como melhor dito e observado por HERNANDO SOTO (2000, p. 73):

Tornando os ativos fungíveis – capazes de serem divididos, combinados, mobilizados para servirem a qualquer transação – ligando os proprietários aos ativos, os ativos aos endereços, a posse ao compromisso, e tornando as informações da história dos ativos e seus donos facilmente acessíveis, os sistemas formais de propriedade converteram os cidadãos ocidentais em uma rede de indivíduos identificáveis e agentes de negócios responsáveis.

Isso melhora o fluxo de comunicação sobre os ativos e também seus valores, além de ampliar as redes de contatos dos proprietários para a movimentação dos seus ativos.

O último é a proteção dada às transações. Devido à nova configuração do sistema formal de direitos, funcionando como uma rede, os indivíduos poderão observar e averiguar seus títulos de uma maneira mais fácil e rápida; além dos custos, tanto de tempo como monetário, serem menores.

Duas implicações são tidas como imediatas, quando um bem passa a fazer parte de uma estrutura formal de direitos. A primeira é de que os custos de transação são menores. Já a segunda diz respeito à facilidade na manipulação dos ativos, seja durante a transação, a produção e a acumulação. (ANDRADE, 2004)

Chegamos a seguinte conclusão, quanto mais garantidos e definidos os direitos de propriedade e menores os custos de garantia e definição, há uma maior eficiência das instituições e assim maior o incentivo ao crescimento econômico. (ANDRADE, 2004)

2.4 Aspectos da questão fundiária: problemas e imperfeições

A questão do direito de propriedade, com certeza, é um problema, um entrave ao crescimento econômico, principalmente no Brasil, pois não há uma homogeneização desses direitos, ou seja, há um sistema de registro e cadastro que não são integrados, portanto, um pode anular o outro. Explicando melhor, o sistema de registro e cadastro, são unos em termos jurídicos, porém, são separados na realidade. Devido a dois

motivos, primeiro, a natureza declaratória da matrícula, e segundo, pelo modo como se realiza a mesma. No que se refere ao primeiro motivo, nosso sistema de registro de imóveis se aproxima do Francês, deste modo está sujeito a nulidades quando se prova o contrário. Para se obter maior segurança deveria ser ancorado em um sistema cadastro de imóveis. Já o segundo motivo, nos faz perceber que o modo com é escrita a matrícula não permite uma exata individualização do bem. Como observado por ARRUDA (1999, p. 16):

A matrícula será efetuada por ocasião do primeiro registro, mediante os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior nele mencionado....Com efeito, devendo a matrícula ser feita a partir dos elementos constantes do título que é levado a registro, comparado com os que constam do registro anterior, muitas falhas descritivas podem passar despercebidas, até por que, estando de conformidade com essa única exigência, não estaria o registrador obrigado a questionar sobre a situação física do imóvel, muito mais indagar se a área do imóvel poderia ser localizada geograficamente...a situação fica ainda pior, se levamos em consideração que no sistema anterior, admitia-se a transcrição de mais de um imóvel sob o mesmo número de ordem, acarretando sérios problemas quanto a descrição dos imóveis. Essa é uma das razões pela qual o Registro de Imóveis ainda não pode ser considerado um cadastro fundiário do país, embora possamos dizer que se trata de um cadastro jurídico dos imóveis.

Devido a isso, surgem problemas quanto aos direitos de propriedade, isto é, como uma estrutura que possui “falhas” e, deste modo, pode-se contestá-las na justiça. Como argumentado e exemplificado por ARRUNADA e GAROUPA (2007, p. 171):

Entretanto, são incertos quanto à propriedade de seu título, já que podem ser derrotados se surgir alguém com um título melhor. Por exemplo, um proprietário é protegido contra transmissão de propriedades fraudulentas de sua terra, mas pode perder tal terra se a comprou de alguém que não possuía um bom título e o proprietário legal a reivindicar.

O sistema brasileiro de cadastro e registro de imóveis é falho. Muitas vezes o registro, que é praticado no cartório, não vem acompanhado do cadastro que compete ao Incra. Em outros casos, há a posse da propriedade e o não registro da mesma. Essas instituições não são formais como vistas em países desenvolvidos, deste modo, não há um caráter horizontal dos serviços prestados por essas instituições, além serem de passíveis de falhas. Quais forças que fazem isso acontecer? Os custos de transação são altos demais que tornaria inviável o registro da propriedade? E quando o fazem, por que não é acompanhado do cadastro? Não há uma obrigação? O sistema não é integrado? Como visto nesse capítulo, instituições fortes e formais impulsionam o desenvolvimento econômico e também diminuem os custos de transação.

O que faremos no próximo capítulo é tentar mensurar os custos de transação incorridos quando um proprietário físico (e não jurídico) faz a escritura e registra um

imóvel na instituição cartório. E através de entrevistas com donos de cartórios e leituras mostrar como funciona o sistema de registro e cadastro de terras no Brasil.

CAPÍTULO 3 – Medindo os custos da legalidade: um estudo de caso

Nesse último capítulo tentaremos, nos espelhando na metodologia elaborada por HERNANDO SOTO (1987), medir os custos de transação que envolvem a compra e venda de uma propriedade rural; na primeira parte mostraremos a metodologia adotada no estudo, e nas outras descreveremos as etapas, os requisitos burocráticos e seus custos. Isso tudo para verificar se as estruturas legais e administrativas são um fator relevante na explicação do fato de haver uma tal precariedade de direitos de propriedade no campo brasileiro. O estudo baseou-se em várias visitas ao 1º e 2º Cartórios de Notas e Protesto e ao 1º Cartório de Registro de Imóveis, esses localizados no município de Araraquara; além de obter respostas junto ao 1º Cartório de Notas e Protesto de Monte Azul Paulista; o período de pesquisa empírica foi de setembro a outubro de 2010, onde foram realizadas entrevistas com os notários proprietários. Estas foram semi-estruturadas por meio de um roteiro prévio que ordenou as questões revelantes e suas respostas. Com os resultados obtidos ao comprar um determinado pedaço de terra, para legalizá-la, colocando em dia todos os documentos, certidões, escritura, imposto, registro; que etapas ele deveria percorrer e quais os custos monetários e de oportunidades envolvidos? Os resultados foram surpreendentes.

3.1 Metodologia

Para medirmos os custos de transação que envolvem a aquisição de um imóvel rural utilizaremos os mesmos princípios que HERNANDO SOTO (1987) usou para medir os custos incorridos na formalização de atividades econômica nos setores imobiliário, de comércio e de transporte na capital Peruana. O primeiro foi aplicado à têxtil informal de Lima. Neste primeiro método mediu os custos de uma maneira real, direta, ou seja, similarmente a uma pessoa que queria realmente abrir uma indústria formal no país.

... o ILD efetuou uma medida dos custos de acesso através de uma simulação. [...] Foi assim que, no verão de 1983, uma equipe de pesquisadores do ILD montou uma pequena oficina de confecções numa zona industrial da estrada central, no distrito de Ate, nos arredores de Lima, e decidiu tramitar guichê por guichê sua constituição regular. (HERNANDO SOTO, 1987, p. 192)

O segundo, método, aplicado, por exemplo, na moradia informal, como era inviável a utilização do primeiro, foi da seguinte maneira, nas palavras de HERNANDO

SOTO (1987, p. 193 e 197):

Neste caso não era viável recorrer a uma simulação, pois seria necessário criar uma associação ou cooperativa e comprometer na experiência algumas centenas de pessoas por um longo período de tempo. Mas era possível usar duas fontes indiretas. De um lado, o exame da legislação, para determinar as características dos procedimentos, e, de outro, o estudo de expedientes administrativos reais, para determinar sua duração média.

Do ponto de vista metodológico, permanece válida a observação de HERNANDO SOTO (1987, p. 191) segundo a qual:

...embora nossa pesquisa tenha discriminado os diferentes custos de acesso e permanência, este não é necessariamente o procedimento de uma pessoa no seu cotidiano. De fato, comprovou-se que as pessoas que enfrentam a legalidade ou dela se servem não entram em detalhes nem considerações profundas, mas avaliam grosso modo, geralmente através do mecanismo de preços, o quanto pode custar o cumprimento das obrigações legais, e o que se pode obter em troca desse cumprimento. Não se trata, portanto, de uma medida precisa, mas de uma noção vagamente apreendida; assim como um bosque que, visto na sua totalidade, atemoriza muito mais que suas árvores.”

Obviamente a linha de raciocínio presente neste aqui será feita com base nos custos de transação relativos à compra/venda de uma propriedade rural e não dos custos formais e informais tratados por HERNANDO SOTO (1987). Como no trabalho do autor, há processos que são “pulados” no cotidiano e dependendo de cada município há uma maneira diferente de fazê-lo e pode acontecer de se ter mais (ou menos) vias para seguir. Nas questões onde essa afirmativa é verdadeira, constataremos.

No presente estudo, utilizaremos os dois métodos propostos pelo autor peruano, pois a pesquisa empírica será feita de modo hipotético, isto é, iremos imaginar casos de três tipos de proprietários físicos que queiram comprar uma propriedade e assim os caminhos que eles trilharam para chegar ao final do seu objetivo.

Dividiremos em três etapas, a primeira serão os custos anteriores a aquisição de uma propriedade, para certificar de que ela ou seu dono não possui nenhuma irregularidade e também os custos com impostos; a segunda diz respeito aos custos da escritura propriamente dita que compete ao Cartório de Tabelião e a terceira aos dispêndios relativos ao Cartório de Registro.

No que se refere ao âmbito dos proprietários imaginários, vamos subdividi-los em categorias, tal qual pequeno, médio e grande. Colocando faixas de terras e valor do imóvel para cada um. Vamos, hipoteticamente, imaginar que o preço do imóvel na escritura dependa do seu tamanho e que o custo de um hectare – na escritura, é claro – seja de mil reais. Geralmente os donos de terra colocam um preço abaixo do preço real, um dos motivos é a fuga do pagamento de imposto de renda, por essa razão é que

tomamos essa simplificação. Desta maneira, segue:

1. Pequenos proprietários (até 100 hectares) => valor do imóvel: R\$ 100.000,00;
2. Proprietários médios (100 a 500 hectares) => valor do imóvel: R\$ 500.000,00;
3. Grande proprietário (mais de 500 hectares) => valor do imóvel: R\$ 5.000.000,00.

A divisão dos custos, referentes à legislação, também será três, como já dito, assim, podemos destacá-los da seguinte forma:

1. Custos dos documentos (escritura) e dos impostos;
2. Custos do tabelionato de notas;
3. Custos do cartório de registros.

No que se refere aos custos de compra/venda relativos à legislação iremos focar nos impostos municipais, estaduais e federais, ou seja, quando se faz uma transação de um imóvel é obrigação de quem compra arcar com custos dos impostos e cada município possui o seu; além de colocar a tona os dispêndios referentes aos documentos necessários para a comprovação de que a propriedade e, conseqüentemente, seu dono não possuem nenhum ônus com a justiça e assim lavrar a escritura de forma clara e honesta por ambas as partes. Para tal procedimento é necessário ter em mente a quantidade de cartórios que existe no município de Araraquara, pois o dono da propriedade pode possuir algum problema com a justiça em um determinado cartório e em outro não; portanto, é de suma importância expedir certidões em todos os cartórios da cidade, que claro, tem um custo.

No que se refere ao tabelionato de notas, os dispêndios são relativos, principalmente, a escritura. Para tal cálculo, utiliza-se uma tabela padrão referente aos emolumentos em vigor a partir de oito de janeiro de 2010, que se segue:

Quadro 1 – Componentes e Custo da escritura por valor do imóvel

1. Escritura com valor declarado:					Tabelião	Estado	IPESP	Reg. Civil	Trib. Just.	Sta. Casa	TOTAL
A	de	R\$	até	651,00	90,83	25,81	19,12	4,78	4,78	0,91	146,23
B	de	651,01	até	2.462,00	135,74	38,58	28,57	7,14	7,14	1,36	218,53
C	de	2.462,01	até	4.104,00	211,94	60,23	44,62	11,15	11,15	2,12	341,21
D	de	4.104,01	até	8.210,00	302,77	86,05	63,74	15,93	15,93	3,03	487,45
E	de	8.210,01	até	16.420,00	409,23	116,31	86,16	21,54	21,54	4,09	658,87
F	de	16.420,01	até	32.840,00	485,46	137,97	102,20	25,55	25,55	4,85	781,58
G	de	32.840,01	até	49.260,00	576,30	163,79	121,31	30,33	30,33	5,76	927,82
H	de	49.260,01	até	65.680,00	682,77	194,05	143,74	35,93	35,93	6,83	1.099,25
I	de	65.680,01	até	82.100,00	773,60	219,87	162,87	40,72	40,72	7,74	1.245,52
J	de	82.100,01	até	98.520,00	865,47	245,98	182,21	45,55	45,55	8,65	1.393,41
K	de	98.520,01	até	114.940,00	970,92	275,95	204,40	51,10	51,10	9,71	1.563,18
L	de	114.940,01	até	131.360,00	1.062,79	302,06	223,75	55,94	55,94	10,63	1.711,11
M	de	131.360,01	até	141.098,00	1.169,28	332,32	246,16	61,54	61,54	11,69	1.882,53
N	de	141.098,01	até	164.200,00	1.244,44	353,68	261,99	65,50	65,50	12,44	2.003,55
O	de	164.200,01	até	328.400,00	1.381,20	392,55	290,78	72,70	72,70	13,81	2.223,74
P	de	328.400,01	até	492.600,00	1.533,64	435,86	322,87	80,72	80,72	15,34	2.469,15
Q	de	492.600,01	até	656.800,00	1.700,67	483,35	358,04	89,51	89,51	17,01	2.738,09
R	de	656.800,01	até	1.002.238,00	1.879,20	534,09	395,62	98,90	98,90	18,79	3.025,50
S	de	1.002.238,01	até	1.670.397,00	2.610,01	741,79	549,47	137,37	137,37	26,10	4.202,11
T	de	1.670.397,01	até	2.505.595,00	3.393,00	964,32	714,31	178,58	178,58	33,93	5.462,72
U	de	2.505.595,01	até	3.340.793,00	4.176,00	1.186,86	879,16	219,79	219,79	41,76	6.723,36
V	de	3.340.793,01	até	4.175.992,00	4.958,98	1.409,40	1.044,00	261,00	261,00	49,59	7.983,97
W	de	4.175.992,01	até	5.011.190,00	5.741,98	1.631,93	1.208,84	302,21	302,21	57,42	9.244,59
X	de	5.011.190,01	até	5.846.389,00	6.524,99	1.854,47	1.373,68	343,42	343,42	65,25	10.505,23
Y	de	5.846.389,01	até	6.681.587,00	7.307,98	2.077,00	1.538,52	384,63	384,63	73,08	11.765,84
Z	de	6.681.587,01	até	7.516.785,00	8.090,98	2.299,54	1.703,36	425,84	425,84	80,91	13.026,47
z1	de	7.516.785,01	até	8.351.984,00	8.874,00	2.522,08	1.868,21	467,05	467,05	88,74	14.287,13
z2	de	8.351.984,01	até	10.022.380,00	10.440,00	2.967,15	2.197,89	549,47	549,47	104,40	16.808,38
z3	de	10.022.380,01	até	11.692.777,00	12.005,99	3.412,22	2.527,57	631,89	631,89	120,06	19.329,62
z4	de	11.692.777,01	até	13.363.174,00	13.571,98	3.857,30	2.857,26	714,31	714,31	135,72	21.850,88
z5	de	13.363.174,01	até	15.033.570,00	15.137,97	4.302,37	3.186,94	796,73	796,73	151,38	24.372,12
z6	de	15.033.570,01	até	R\$ -	16.703,96	4.747,45	3.516,63	879,16	879,16	167,04	26.893,40

Fonte: ANOREG-SP, extraído em: http://www.anoregsp.org.br/tabelas/2010/Notas_Tab.I_2010.pdf

De acordo com o quadro, quando se faz uma transação imobiliária é necessário lavrar uma escritura que irá conter as modificações necessárias e os dados dizendo que aquele imóvel possui outro dono, para tanto se utiliza do quadro acima para cobrar o preço de uma escritura equivalente ao seu tamanho e valor, esses estão na última coluna

do lado direito. Na coluna tabelião é quanto este receberá “líquido” (está entre aspas, pois o dono do cartório ainda terá que descontar o imposto de renda); a que está escrito Estado é o valor que irá para essa instituição; o campo IPESP é um tipo de INSS de quem trabalha no cartório; Registro Civil é para custear certidões expedidas de maneira gratuita; Tribunal de Justiça é uma ajuda que os tabelionatos são obrigados a dar a esse para financiar equipamentos e outras coisas e, finalmente, Santa Casa é também uma ajuda a essa instituição.

Já o Registro de Imóveis possui outra tabela, na qual são listados, da mesma maneira que no cartório de tabelionato de notas, os custos referentes ao registro de uma propriedade rural, dependendo do seu valor contido na matrícula. As colunas – onde estão escrito: oficial, Estado, carteira, registro civil e tribunal de justiça – dessa tabela são idênticas e possuem a mesma função da outra. Deste modo, temos a tabela que entrou em vigor, também, a partir de oito de janeiro de 2010:

Quadro 2 – Componentes e Custos do Registro de Imóveis por valor do imóvel

1. Registro com valor declarado									
Discriminação (R\$)				Oficial	Estado	Carteira	Reg. Civil	Trib. Justiça	TOTAL
a	0,01	até	986,00	66,70	18,96	14,04	3,51	3,51	106,72
b	986,01	até	2.462,00	107,03	30,43	22,53	5,63	5,63	171,25
c	2.462,01	até	4.104,00	192,01	54,57	40,42	10,11	10,11	307,22
d	4.104,01	até	8.210,00	284,89	80,98	59,98	14,99	14,99	455,83
e	8.210,01	até	16.420,00	346,37	98,44	72,92	18,23	18,23	554,19
f	16.420,01	até	49.260,00	386,27	109,78	81,32	20,33	20,33	618,03
g	49.260,01	até	82.100,00	493,02	140,12	103,79	25,95	25,95	788,83
h	82.100,01	até	98.520,00	599,54	170,40	126,22	31,56	31,56	959,28
i	98.520,01	até	114.940,00	652,71	185,51	137,41	34,35	34,35	1.044,33
j	114.940,01	até	131.360,00	706,16	200,70	148,67	37,17	37,17	1.129,87
k	131.360,01	até	147.780,00	744,44	211,59	156,72	39,18	39,18	1.191,11
l	147.780,01	até	164.200,00	763,85	217,10	160,81	40,20	40,20	1.222,16
m	164.200,01	até	328.400,00	851,69	242,06	179,30	44,83	44,83	1.362,71
n	328.400,01	até	492.600,00	997,42	283,48	209,98	52,50	52,50	1.595,88
o	492.600,01	até	656.800,00	1.148,27	326,35	241,74	60,44	60,44	1.837,24
p	656.800,01	até	821.000,00	1.299,14	369,23	273,50	68,38	68,38	2.078,63
q	821.000,01	até	985.200,00	1.377,14	391,40	289,92	72,48	72,48	2.203,42
r	985.200,01	até	1.642.000,00	1.767,11	502,23	372,02	93,01	93,01	2.827,38
s	1.642.000,01	até	2.463.000,00	2.469,07	701,74	519,80	129,95	129,95	3.950,51
t	2.463.000,01	até	3.284.000,00	3.249,02	923,41	684,00	171,00	171,00	5.198,43
u	3.284.000,01	até	4.105.000,00	4.028,97	1.145,08	848,20	212,05	212,05	6.446,35
v	4.105.000,01	até	4.926.000,00	4.808,92	1.366,75	1.012,40	253,10	253,10	7.694,27
w	4.926.000,01	até	5.747.000,00	5.588,87	1.588,42	1.176,60	294,15	294,15	8.942,19
x	5.747.000,01	até	6.568.000,00	6.368,82	1.810,09	1.340,80	335,20	335,20	10.190,11
y	6.568.000,01	até	7.389.000,00	7.148,77	2.031,76	1.505,00	376,25	376,25	11.438,03
z	7.389.000,01	até	8.210.000,00	7.928,72	2.253,43	1.669,20	417,30	417,30	12.685,95
z1	8.210.000,01	até	9.852.000,00	9.098,64	2.585,93	1.915,50	478,88	478,88	14.557,83
z2	9.852.000,01	até	11.494.000,00	10.658,54	3.029,27	2.243,90	560,98	560,98	17.053,67
z3	11.494.000,01	até	13.136.000,00	12.218,44	3.472,61	2.572,30	643,08	643,08	19.549,51
z4	13.136.000,01	até	14.778.000,00	13.778,34	3.915,95	2.900,70	725,18	725,18	22.045,35
z5	14.778.000,01	até	16.420.000,00	15.338,24	4.359,29	3.229,10	807,28	807,28	24.541,19
z6	16.420.000,01	até	18.062.000,00	16.898,14	4.802,63	3.557,50	889,38	889,38	27.037,03
z7	18.062.000,01	até	19.704.000,00	18.458,04	5.245,97	3.885,90	971,48	971,48	29.532,87
z8	19.704.000,01	até	21.346.000,00	20.017,94	5.689,31	4.214,30	1.053,58	1.053,58	32.028,71
z9	21.346.000,01	até	22.988.000,00	21.577,84	6.132,65	4.542,70	1.135,68	1.135,68	34.524,55
z10	22.988.000,01	até	24.630.000,00	23.137,74	6.575,99	4.871,10	1.217,78	1.217,78	37.020,39
z11	24.630.000,01	até	27.914.000,00	25.477,59	7.241,00	5.363,70	1.340,93	1.340,93	40.764,15
z12	27.914.000,01	até	31.198.000,00	28.597,39	8.127,68	6.020,50	1.505,13	1.505,13	45.755,83
z13	31.198.000,01	até	34.482.000,00	31.717,19	9.014,36	6.677,30	1.669,33	1.669,33	50.747,51

z14	34.482.000,01	até	37.766.000,00	34.836,99	9.901,04	7.334,10	1.833,53	1.833,53	55.739,19
z15	37.766.000,01	até	41.050.000,00	37.956,79	10.787,72	7.990,90	1.997,73	1.997,73	60.730,87
z16	41.050.000,01	até	44.334.000,00	41.076,59	11.674,40	8.647,70	2.161,93	2.161,93	65.722,55
z17	44.334.000,01	até	47.618.000,00	44.196,39	12.561,08	9.304,50	2.326,13	2.326,13	70.714,23
z18	47.618.000,01	até	50.902.000,00	47.316,19	13.447,76	9.961,30	2.490,33	2.490,33	75.705,91
z19	50.902.000,01	até	54.186.000,00	50.435,99	14.334,44	10.618,10	2.654,53	2.654,53	80.697,59
z20	54.186.000,01	até	57.470.000,00	53.555,79	15.221,12	11.274,90	2.818,73	2.818,73	85.689,27
z21	57.470.000,01	até	60.754.000,00	56.675,59	16.107,80	11.931,70	2.982,93	2.982,93	90.680,95
z22	Acima de 60.754.000,00			59.977,12	17.046,13	12.626,76	3.156,69	3.156,69	95.963,39

Fonte: ANOREG-SP, extraído em: http://www.anoregsp.org.br/tabelas/2010/Notas_Tab.I_2010.pdf

Para a segunda seção desse capítulo, que procura identificar e medir os custos foram utilizadas entrevistas com donos de cartórios para entender como são feitos os procedimentos burocráticos. Optamos por fazê-los da maneira mais correta possível, ou seja, utilizamos todos os documentos pedidos mesmo aqueles que, vez ou outra, são tidos como opcionais. Além das entrevistas entramos em sites de associações de tabeliães e registradores para procurar e tentar entender o processo de compra/venda de imóveis rurais.

3.2 Os Custos de Transação incorridos na legalização da terra rural

A transferência legal de um imóvel, qualquer que seja ele, é de grande importância para dar legitimidade ao novo comprador e mostrar para a Justiça ou para qualquer pessoa que o imóvel tem um dono. Para isso há um documento, presente no Cartório de Registro de Imóveis, que se chama Matrícula, nele consta o histórico da propriedade desde seu “nascimento”. Portanto, é necessário registrar neste documento a passagem do imóvel para outro indivíduo. Além disso, na Matrícula constam as averbações (coisas que precisavam ser corrigidas e o foram, e isso tem que estar registrado) e financiamentos, hipotecas que a pessoa auferiu com o imóvel. Assim, surge a seguinte indagação: como que se dá a transferência de um imóvel? A passagem de um imóvel para um novo dono é feita do seguinte modo: primeiramente, o atual dono emite várias certidões para comprovar que o imóvel e ele não possuem nenhum ônus com a justiça; depois essas são levadas ao Cartório de Protesto para se lavrar a Escritura, confirmando a passagem da terra, pois o escrivão possui fé pública e, deste modo, mostra que o ato é legítimo e real; quando a escritura ficar pronta é necessário pagar o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) antes de levá-la para o

Cartório de Registro de Imóveis. Este quitado, a parte leva os documentos ao registro, e o dono deste cartório registra junto a Matrícula a passagem do novo proprietário e, portanto, agora, o adquirente é realmente dono do imóvel.

3.2.1 Parte Burocrática I – Documentos e Impostos

Esta seção foi dividida entre as certidões e os documentos necessários para se lavrar a escritura e o ITBI, serão calculados os seus preços e o tempo requerido para ficarem prontos.

3.2.1.1 Custos dos Documentos e Certidões

Agora que as variáveis foram apresentadas vamos aprofundá-las nesse estudo empírico sobre os custos de transação. Quando há a transferência de um imóvel rural para uma pessoa é de suma importância que esta exija do vendedor alguns documentos. Começaremos por aqueles que comprovam a autenticidade do imóvel rural e do seu dono – sempre tendo em mente que a transferência será feita de uma pessoa de Araraquara para outra do mesmo município. Assim, para o tabelionato de notas lavrar a nova escritura (fé pública) é necessário que as partes compareçam com os seguintes documentos abaixo para a concretização do negócio. Deste modo há documentos obrigatórios e alguns que podem ser dispensados:

- I) Certidão negativa de Ônus (da matrícula do imóvel junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente);
- II) CCIR atual (2006/2007/2008/2009);
- III) ITRs completos dos últimos 5 anos ou última declaração (2010) completa, com DARF, Recibo de Entrega e Declaração, acompanhada da Certidão Negativa de Débitos do Imóvel Rural;
- IV) Certidão Negativa de Débitos com o INSS;
- V) Certidão Negativa de Débitos com o FGTS;
- VI) Certidões Negativas ou Positivas de Protesto – 10 anos – do local onde residem e do local onde está situado o imóvel;
- VII) Certidões Negativas ou Positivas de Distribuições de Ações Cíveis e Fiscais do Fórum Estadual – 10 anos – do local onde residem e do local onde está situado o imóvel;

- VIII) Certidões Negativas ou Positivas de Distribuições de Ações Criminais do Fórum Estadual – 10 anos – do local onde residem e do local onde está situado o imóvel;
- IX) Certidões Negativas ou Positivas de Distribuições de Ações Cíveis, Fiscais e Criminais do Fórum Federal – 10 anos – da jurisdição competente;
- X) Certidões Negativas ou Positivas de Distribuições de Ações Trabalhistas – 10 anos – da jurisdição competente;
- XI) Certidões Negativas de Débitos com a Receita Federal;
- XII) Certidão Negativa do IBAMA ou MEIO AMBIENTE.

As certidões dos números romanos I a IV são obrigatórias. Já as restantes podem ser dispensadas pelo comprador conforme a Lei 7.433/85 e Dec. 93.240/1986. As cópias das certidões dos itens VI, VII e VIII, IX e X, são obrigação para todos os vendedores. Caso as certidões do item VI acusarem protesto é necessário verificar o montante das dívidas para ver se não são superiores ao valor do imóvel e se elas estão sendo executadas nas ações cíveis de execução dos itens VII. Se nas certidões dos itens VII, VIII, IX e X constarem distribuições de ações, deverão ser tiradas certidões de objeto e pé para comprovar que o imóvel transacionado não está garantindo dívidas e responsabilidades dos vendedores.

Esses documentos são imprescindíveis para lavrar a escritura de maneira clara e livre de qualquer prejuízo, tanto para o comprador como para o vendedor. No estudo tomaremos todas como obrigatórias para o adquirente não ter qualquer problema com o imóvel, além de ser a maneira mais correta de transacionar uma propriedade. Mas quem arca com esses custos? O correto seria o vendedor pagá-los, pois, desta maneira, estaria garantindo que contra seu imóvel não há qualquer dívida ou possível ônus que possam refletir na propriedade. Porém, por costume da sociedade e na maioria dos casos quem arca com essas despesas é o comprador, pois é o mais interessado e, usualmente possui o dinheiro. E quais são os custos monetários e de tempo para adquirir esses documentos? Para entender essa problemática, criamos o quadro abaixo:

Quadro 3 – Custos monetários e de oportunidade dos Documentos e Certidões

DOCUMENTO	ONDE CONSEGUIR	TEMPO	VALOR (R\$)
I	Cartório Registro de Imóveis	Imediato	31,35
II	Internet	Imediato	Zero
III	Internet	Imediato	Zero
IV	Internet	Imediato	Zero
V	Internet	Imediato	Zero
IV	Cartórios de Tabelionato de Notas	Imediato	63,36 ¹
VII	Fórum	5 dias	14,00
VIII	Fórum	5 dias	14,00
IX	Internet	Imediato	Zero
X	Fórum Trabalhista	2 dias	5,53
XI	Internet	Imediato	Zero
XII	Internet	Imediato	Zero
TOTAL		5 dias	96,89

Os dados obtidos nos mostram que para qualquer pessoa física que queira transferir uma propriedade rural não importando o tamanho, terá um dispêndio monetário de noventa e seis reais e oitenta e nove centavos na cidade de Araraquara. E o tempo máximo esperado para que todos os documentos fiquem prontos é de cinco dias. É claro que esse período só se refere aos trâmites, tanto do Fórum Trabalhista, como o do Fórum que é o que demora mais. Obviamente há o tempo perdido pela pessoa (sem falar dos “pequenos” custos monetários com locomoção, comida) que precisa se movimentar pela cidade de Araraquara, sempre com a cópia do RG e CPF dos donos – se casado em comunhão de bens, levar a certidão – e número da matrícula do imóvel em mãos para agilizar a geração dos documentos. Com a pesquisa de campo, constatamos demorar mais ou menos umas duas horas para a pessoa pedir todas as papeladas acima, isso sem trânsito e também sem filas grandes de espera; mas ainda, teria que despender esse tempo um dia, para depois de cinco dias úteis recolher os documentos no Fórum

¹ O preço de cada Certidão Negativa de Protesto de 10 anos é R\$ 15,84, mas como existem quatro Cartórios de Tabelionato de Notas no município de Araraquara, é necessário tirar uma cópia em cada um (pois o vendedor poderá ter pendências em um dos cartórios), assim, o custo total é de R\$ 63,36. Um exemplo de como pode ser demasiadamente burocrático para quem compra um imóvel obter essa certidão é que na cidade de São Paulo existem dez Cartórios de Registro de Imóveis, portanto, o custo tanto de tempo como monetário é muito alto.

Trabalhista e no Fórum, perdendo alguma hora do seu dia. Esse processo demoraria cinco dias se os documentos não constatassem nenhum tipo de problema.

3.2.1.2 Os Custos de Impostos

Essa parte irá discorrer sobre os dispêndios relativos aos impostos, ou seja, quando há a passagem de uma propriedade rural para outra pessoa, esta tem a obrigação de pagar o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), esse é de caráter municipal e por isso cada município cobra um valor entre 2 a 4%. Na cidade de Araraquara o custo desse é de 2% e incide do seguinte modo: como existem dois valores para o imóvel rural, o atribuído pelas partes presente na escritura; e outro, na declaração do ITR (por se tratar de uma propriedade rural); o imposto é coletado pelo valor maior. Na pesquisa estudada tomaremos os dois valores como idênticos. Mas, na prática, geralmente as pessoas atribuem um valor menor na escritura do que na declaração do ITR, pois a primeira é a parte que afirma o valor, já no outro é a instituição INCRA que mede e dá o valor a terra, de acordo com uma tabela própria e conforme a Lei 4.504 de 1964, já citada no tópico referente à lei do Georreferenciamento. Portanto, segue o quadro abaixo sobre os custos dos produtores:

Quadro 4 – Simulação do valor dos Impostos

TIPO DE PROPRIETÁRIO	VALOR DA PROPRIEDADE	VALOR DO ITBI
Pequeno	100.000	R\$ 200,00
Médio	500.000	R\$ 1.000,00
Grande	5.000.000	R\$ 10.000

O tempo para o pagamento é o mesmo do horário comercial dos bancos, ou seja, para realizá-lo é emitido um boleto e o comprador vai ao banco para pagá-lo.

3.2.2 Parte Burocrática II – Dispêndios com o Cartório de Tabelionato de Notas

A segunda parte, dividida nesse estudo, diz respeito aos dispêndios com o Cartório de Tabelionato de Notas, mais diretamente com a produção da escritura. É claro que, além disso, há custos como reconhecimento de firma e autenticações, esses são idênticos para todos os proprietários e utilizaremos no Quadro 5, o valor de três

autenticações e três reconhecimentos de firma. Assim, para a montagem utilizaremos o Quadro 1 presente na primeira seção desse capítulo. Explicando como chegamos aos valores referidos, temos:

- 1) Para o proprietário pequeno, com valor do imóvel de R\$ 100.000,00 temos que olhar no quadro 1 na linha “k”, e o valor se encontra na última coluna;
- 2) Para o proprietário médio, com valor do imóvel de R\$ 500.000,00 olharemos na linha “q”, encontrando o valor da escritura na última coluna;
- 3) Já para o proprietário grande, com imóvel de R\$ 5.000.000,00 a linha “w” nos mostra o dispêndio da escritura na última coluna.

Assim, temos o Quadro 5 preenchido:

Quadro 5 – Custos monetários no Cartório de Protesto

TIPO DE PROPRIETÁRIO	AUTENTICAÇÕES/FIRMA	ESCRITURA	TOTAL
Pequeno	R\$ 15,30	R\$ 1.563,18	R\$ 1.575,48
Médio	R\$ 15,30	R\$ 2.738,09	R\$ 2.753,39
Grande	R\$ 15,30	R\$ 9.244,59	R\$ 9.259,89

Quando se trata de imóvel rural o tempo requerido para a geração da escritura na cidade de Araraquara é de mais ou menos três dias, pois é mais complexa a sua lavratura. É bom frisar que esse tempo é uma média, pois pode ser feita em um dia, ou também em uma semana, um mês isso tudo depende da disponibilidade do cartório e da complexidade do documento.

3.2.3 Parte Burocrática III – Custos no Cartório de Registro de Imóveis

A última parte dos custos é feita no Cartório de Registro de Imóveis, isto é, com a escritura na mão e o comprovante de pagamento dos cinco últimos ITRs, o futuro proprietário terá que registrar o imóvel. Esse registro não precisa, necessariamente, ser feito logo depois que a escritura fica pronta, mas é de grande importância que registre a propriedade, pois qualquer cooperativa, empresas de insumos agrícolas, bancos, instituições pedem o registro ou a matrícula (onde está escrito o histórico da propriedade, e conseqüentemente, o atual dono) para comprovar a legitimidade da posse. Portanto, sem registro o dono fica impossibilitado de “tocar” a sua terra; e sem

este não há o direito de propriedade, “quem não registra, não possui”.

O dispêndio para obter o registro está presente no Quadro 2, que compete aos Cartórios de Registros de Imóveis. Para os três proprietários imaginados no estudo, temos as considerações e o quadro abaixo:

- 1) O proprietário pequeno, pagaria R\$ 1.044,33, valor que está na linha “i” do quadro;
- 2) Já o proprietário médio, teria um custo de R\$ 1.837,24, valor presente na linha “o” da última coluna do quadro.
- 3) O proprietário grande, despenderia R\$ 8.942,19 para registrar sua propriedade, valor que está na última coluna da linha “w”.

Quadro 6 – Custos do Cartório de Registro de Imóveis

TIPO DE PROPRIEDADE	REGISTRO (R\$)
Pequena	1.044,33
Média	1.837,24
Grande	8.942,19

3.2.4 Total dos Custos de Transação para compra/venda de propriedade rural

Com os cálculos para todas as etapas de transição de uma propriedade para um novo dono, iremos agora juntá-las para ver realmente quanto custa no total, isto é, com documentos, impostos, escritura e registro. Além disso, será observado no Quadro 7 abaixo, o tempo que leva cada etapa e a porcentagem dos custos de transação em relação ao valor da propriedade, para se ter uma idéia da capacidade de pagamento de cada indivíduo. Assim:

Quadro 7 – Custos Monetários e de Tempo relativos e totais de legalização de compra de imóvel rural

PROPRIEDADE	PEQUENA		MÉDIA		GRANDE	
	CUSTOS	TEMPO	CUSTOS	TEMPO	CUSTOS	TEMPO
Documentos	R\$ 96,89	5 dias	R\$ 96,89	5 dias	R\$ 96,89	5 dias
Impostos	R\$ 200,00	-	R\$ 1.000,00	-	R\$ 10.000,00	-
Cart. De Tabelião	R\$ 1.575,48	3 dias	R\$ 2.753,39	3 dias	R\$ 9.259,89	3 dias
Cart. De Registro	R\$ 1.044,33	20 dias	R\$ 1.837,24	20 dias	8.942,19	20 dias
TOTAL	R\$ 2.916,70	28 dias	R\$ 5.687,52	28 dias	R\$ 28.298,97	28 dias
%/Propriedade	2,92%	-	1,137%	-	0,565%	-

Podemos constatar com o Quadro 7 que o tempo para cada produtor é idêntico, na média são utilizados vinte e oito dias para a passagem de uma propriedade para outra pessoa e esta tida como proprietária, literalmente e judicialmente; merece uma ressalva o tempo calculado, pois depende como dito anteriormente, da disponibilidade tanto do Cartório de Protesto, como do Cartório de Registro de Imóveis. Se esses estiverem lotados é claro que demoraria mais, portanto, o nosso tempo é uma média.

Agora, com relação aos custos, são diferentes para cada tipo de produtor, obviamente. O pequeno produtor paga uma porcentagem maior de custos de transação em relação a sua propriedade, e podemos notar que quem paga uma quantidade relativamente menor é o grande, devido ao tamanho de seu imóvel rural. Outro aspecto que chama a atenção é, a despeito do valor/tamanho do imóvel, a proporção relativamente pequena em termos monetários e de tempo para formalizar, no Brasil, a compra de um imóvel rural. Relativamente, o imóvel de menor valor despense cerca de 4,5 vezes mais recursos que o de maior valor.

Isto posto, por que alguns donos de terras não realizam o registro? Ou, quando o fazem por que não é acompanhado do cadastro? Os custos, que foram calculados, são altos demais? Quais as forças que impedem isso? Se é que existem? O sistema é integrado? Essas perguntas serão colocadas a tona no próximo item.

3.3 Problema: Integração do Registro e Cadastro

O grau de aproximação entre o registro e o cadastro, no Brasil, está longe de ser alto, precisa de aperfeiçoamento, conforme já adiantado nos Capítulos 1 e 2. Podemos citar alguns sistemas que funcionam em diferentes países para servir de comparação com o nosso: (a) sistemas de coordenação perfeita: aparece na legislação alemã e suíça; no caso alemão, o registro é feito com base nos dados físicos contidos no cadastro; já no suíço, a inscrição do imóvel no registro deve ser feita com base num levantamento oficial realizado pelo cadastro. (b) sistemas em vias de coordenação: nos países que não possuem um sistema cadastral definido em todo o território, a inscrição é feita num livro fundiário do Registro e feito o Cadastro, os dados do imóvel são enviados ao Registro para correção de erros, através de citação das partes; (c) sistemas de fusão das duas instituições: Cadastro e Registro fundidos em uma só organização, funcionando em uma completa correlação; somente visto em países com bases novas, já que é quase impossível desconsiderar um sistema imobiliário formado em outras bases. (CARNEIRO, 2001)

No caso brasileiro, o Cadastro de imóveis rurais é de responsabilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), nas áreas urbanas é do município. Quando se fala no âmbito jurídico, este compete aos Cartórios de Registro de Imóveis; já o físico fica a cargo do INCRA e possui uma “quase” única finalidade de recolhimento de impostos. Para tentar colocar a semente da integração dessas duas instituições, criou-se a Lei 10.267/2001 que se refere ao Georreferenciamento e está tratada no primeiro capítulo. Como notamos, anteriormente, os dois sistemas conjugam-se em várias oportunidades, apesar de o sistema de cadastro de terras rurais ser supervisionado pela seção administrativa federal e o de registro pelo Poder Judiciário; a troca de informações entre os dois sistemas é observada quando órgãos públicos exigem o registro de documentos para averbá-los nos respectivos cadastros; tratando-se de imóveis rurais, o número da inscrição no INCRA é uma das primeiras exigências destinadas a caracterizar e a especializar o imóvel. (CARNEIRO, 2001)

CARNEIRO (2001) citando ALMEIDA (1982), ao descrever a realidade do sistema cadastral brasileiro afirma que só é possível um cadastro perfeito quando este reúne ao mesmo tempo o físico com o jurídico, oferecendo, deste modo, condições indispensáveis para uma matrícula exata; para isso ocorrer haveria a necessidade de uma coordenação entre Cadastro e Registro propriamente ditos.

Quando não há uma perfeita integração entre o registro e o cadastro torna-se difícil determinar a situação legal da propriedade. Isto é, o registrador não consegue

dizer se o imóvel que está sendo registrado está sobreposto em outro. Podem causar nulidade e bloqueio na matrícula as superposições, as interseções e as omissões de parcelas; isto seria sanado se houvesse a integração entre cadastro e registro. Talvez o que causa essa adversidade seja o aspecto declaratório do cadastro, ou seja, os dados são preenchidos pelo proprietário do imóvel e é tida como verdadeira. Alguns dados ficam a cargo do INCRA, principalmente aqueles situados perto de áreas de Reforma Agrária; mas na maioria dos casos os dados declarados padecem confiabilidade e precisão.

Dando o primeiro passo para tentar integrar os dois sistemas, criou-se a Lei 10.267/2001, a Lei do Georreferenciamento (citada e explicada no Capítulo 1). A principal finalidade dessa obrigação é a não superposição dos imóveis rurais, isto é, fazer um levantamento de todas as propriedades para observá-las e delimitá-las.

A troca de informações, indispensável para quem quer dar um o primeiro passo para uma integração, entre o INCRA e o Cartório de Registro de Imóveis é estabelecida através da alteração da Lei 4.947/66, do Direito Agrário, como observa CARNEIRO (2001, p. 76):

Art. 22

§ 7º os serviços de registro de imóveis ficam obrigados a encaminhar ao INCRA, mensalmente, as modificações ocorridas nas matrículas imobiliárias decorrentes de mudanças de titularidade, desmembramento, parcelamento, loteamento, remembramento, retificação de área, reserva legal e particular do patrimônio natural e outras limitações e restrições de caráter ambiental, envolvendo os imóveis rurais, inclusive os destacados do patrimônio público.

§ 8º O INCRA encaminhará, mensalmente, aos serviços de registro de imóveis, os códigos dos imóveis rurais de que trata o parágrafo anterior, para serem averbados de ofício, nas respectivas matrículas.

Portanto, é obrigação do Registro de Imóveis encaminhar ao INCRA todos os registros e, assim, as modificações ocorridas nas matrículas, mensalmente. Ainda que não inteiramente integrado, o sistema pelo menos, oferece alguma troca de dados, o que já é muito relevante. Mas há uma obrigação de quem faz o registro, cadastrar a terra? Vamos discutir a Lei 5.868/1972:

Art. 2º - Ficam obrigados a prestar declaração de cadastro, nos prazos e para os fins a que se refere o artigo anterior, todos os proprietários, titulares de domínio útil ou possuidores a qualquer título de imóveis rurais que sejam ou possam ser destinados à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial, como definido no item I do Art. 4º do Estatuto da Terra.

§ 1º O não cumprimento do disposto neste artigo sujeitará o contribuinte ao lançamento ex officio dos tributos e contribuições devidas, aplicando-se as alíquotas máximas para seu cálculo, além de multas e demais cominações legais.

(...)

§ 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.

De acordo com a Lei 5.868 de 1972 é obrigatório que todo proprietário de imóvel rural, tenha o cadastro junto ao INCRA. Além disso, qualquer atualização do imóvel deve ser comunicada a essa instituição para a posterior atualização do cadastro. Quando identificar qualquer irregularidade no cadastro, como visto acima, o INCRA poderá suspendê-lo e o dono fica impedido de transacioná-lo, parcelá-lo, aliená-lo, ou até mesmo oferecê-lo como garantia.

Mas e quando não há o registro? Alguém pode comprar uma propriedade e não adquirir o registro? Ela possuirá a escritura, mas não terá a posse da propriedade; só tem a posse se o indivíduo registrar, pois constará na Matrícula que este é o dono do imóvel. Porém, o registro pode ser feito quando quiser, mas sem ele, não terá como o novo proprietário administrar o imóvel, porque será muito difícil adquirir empréstimos, máquinas, financiamentos, isso só se faz com o registro (ou matrícula, atualizada) em mãos, para comprovar a legitimidade sobre o imóvel. O novo dono poderá tentar “tocar” a propriedade com o nome do antigo dono, contudo isso é muito difícil, além de poder ser acusado de estelionato. O que pode ocorrer é a compra de um imóvel, o não registro, e o dono possuir outras propriedades, assim, adquiriria máquinas e insumos com o nome dos outros imóveis e os utilizaria naquela. Contudo é muito perigoso, pois não tem como comprovar que é realmente o dono. Não registrando, não há o intercâmbio de informações entre o INCRA e o Cartório de Registro.

Por que um produtor não registraria? Como visto com a pesquisa empírica dos custos de transação, o dispendio para todos os trâmites necessários para confirmar a compra de um imóvel rural é baixo se comparado com o valor do mesmo. Em geral, quem possui dinheiro para adquirir um pedaço de terra (o que não é barato) possui para registrá-la. Talvez uma ressalva seja necessária, um vez que, como se viu, os custos da legalização (cadastro e registro) são proporcionalmente maiores para os proprietários de menor valor, geralmente pequenos donos de terra. Para seus proprietários, os custos monetários e de oportunidade de legalizar pode ser elevados vis a vis o rendimento efetivo e potencial extraído da terra. Fora esses casos, a razão mais revelante para a ilegalidade fundiária pode ser a permanência de um tipo de comportamento das nossas elites agrárias, que, conforme observou OSÓRIO (1996), preconizou políticas fundiárias de “terra aberta” como mecanismo de legitimação do expansionismo fundiário, cuja lógica derivou da baixíssima incorporação de progresso técnico. O expansionismo agrário foi o modo como essas elites permaneceram detentoras da maior

parte do patrimônio fundiário brasileiro, excluindo dele massas de agricultores familiares: buscando-se responder às pressões de demanda (externa e interna) da agregação de novos termos do processo produtivo, ao invés de intensificar o uso (por meio de progresso técnico), daqueles já incorporados. A modernização foi tópica e parcial, exigindo, pois, uma legislação “caótica” de direitos de propriedade para que a terra estivesse à mão dessa elite agrária.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A monografia procurou entender uma das dimensões do problema fundiário brasileiro, por meio de um estudo da instituição dos Cartórios de Registro de Imóveis. Inicialmente, procurou-se mostrar, de uma perspectiva histórica, a importância econômica da atividade notarial, de reduzir os custos de transação que envolvem a posse, uso e transferência da propriedade.

Inferiu-se, em seguida, que as funções notariais no que diz respeito à terra rural no Brasil, apresentam-se frágeis e inadequadas, ensejando a ocasião para conflitos e insegurança a respeito dos direitos de propriedade. Esta situação era entendida pela teoria institucionalista dos direitos de propriedade com tendo origem, fundamentalmente, nos custos elevados impostos pelo Estado de legalizar a propriedade, o que colocam muitos empreendimentos numa situação extra-legal.

No último capítulo empreende-se um estudo de caso, tendo como referência o 1º Cartório de Registro de Imóveis de Araraquara, para verificar os custos e processos para a legalização da aquisição fundiária. Com o estudo da legislação e bibliografias especializadas notamos que há um esforço, ainda muito pequeno, para a adequação e, posterior, unificação do cadastro com o registro. Cabe ressaltar que isso não pode ser feito de maneira abrupta, pois, além de ser impossível, causaria um maior caos fundiário.

A questão da posse, titularidade e uso da terra no Brasil sempre foi complicada, remontando a época do descobrimento. É claro que o sistema melhorou, nos baseamos no modelo francês, tentamos melhorar; o que notamos também é que os custos não são um impecilho para quem quer legalizar sua propriedade rural. Observamos que as instituições que dão o direito de propriedade deveriam ser lapidadas para dar maior legitimidade e clareza a toda sociedade; um sistema integrado, que dá ao mesmo tempo a posse legal e demarcação oficial sem sobreposições deveria ser a chave para alcançar um desenvolvimento econômico, com custos menores, maior eficiência, ou seja, sem problemas e questões fundiárias colocadas a tona que freiam nosso desenvolvimento e faz crescer a ilegalidade.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, M. I. T. **Direitos de propriedade e renda pessoal: um estudo de caso das comunidades do Caju.** 2006. Dissertação (Mestrado em Economia). Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- ARRUDA, R. M. **O registro de imóveis e o cadastro.** *Revista opinião jurídica*, ano IV, n.29. 1999. p 13-18.
- ARRUNADA, B.; GAROUPA, N. A escolha de um sistema de titulação em terras. **Revista do Direito Imobiliário**, São Paulo, v.1, n. 62, p. 170-197, janeiro-junho 2007.
- BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 nov. 1964. p. 49.
- BRASIL. Lei nº 5.868, de 12 de setembro de 1972. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 set. 1972. p. 11197.
- CARNEIRO, A. F. T. Cadastro e Registro de Imóveis em áreas rurais e urbanas: a lei 10.267/2001 e experiências nos municípios de São Paulo e Santo André. **Revista Brasileira de Cartografia**, Recife, v. 1, n. 53, p. 73-81, dezembro 2001.
- DIAS, E. A. Cartórios brasileiros: por que não mudar? **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 jun. 2009. Opinião, p. 3.
- FERREIRA, J. F. Para onde vão os cartórios? **Revista do Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 1, n. 23, p. 125-133, janeiro-junho 2000.
- FORMICOLA, T. O notariado no Brasil e no mundo. **Revista do Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 1, n. 23, p. 85-92, janeiro-junho 2000.
- FRIDMAN, F. **Donos do Rio em Nome do Rei.** Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- GUIMARÃES, R. É. R. Georreferenciamento de imóveis rurais: aspectos legais, sociais e econômicos. **Revista do Direito Imobiliário**. São Paulo, v.1, n. 65, p. 76-92, julho-dezembro 2008.
- OSÓRIO, L. S. **Terras devolutas e latifúndio.** Campinas: Unicamp, 1996.
- REYDON, B. P. **A regulação institucional da propriedade da terra no Brasil: uma necessidade urgente.** Dimensões do agronegócio brasileiro: políticas, instituições e perspectivas. Brasília, p. 227-263. MDA. 2007.
- SALOMON, M. Tamanho do Pará no cartório é 4 vezes maior. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 29 jun. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u587847.shtml>>. Acesso em 25 out. 2010.

SANT'ANNA, G. C. Fatos históricos e jurídicos determinantes da configuração contemporânea dos serviços notariais. **Revista do Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 1, n. 65, p. 39-60, julho-dezembro 2008.

SOTO, H. de. **Economia subterrânea: uma análise sobre a realidade peruana**. Rio de Janeiro: Globo, 1987.

SOTO, H. de. **O Mistério do Capital**. Rio de Janeiro: Record, 2000.