



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO

ANDRÉ MATHEUS DE LUCENA MOURA

**AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNALIZARAM A PROBLEMÁTICA DA
GRILAGEM DE TERRAS DO ESTADO DO PARÁ NO MOMENTO DE CONCEDER
FINANCIAMENTO? UMA ANÁLISE À LUZ DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS
AUTUADOS NO ITERPA**

BELÉM - PA
2019

ANDRÉ MATHEUS DE LUCENA MOURA

AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNALIZARAM A PROBLEMÁTICA DA GRILAGEM DE TERRAS DO ESTADO DO PARÁ NO MOMENTO DE CONCEDER FINANCIAMENTO? UMA ANÁLISE À LUZ DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AUTUADOS NO ITERPA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Eliane Cristina Pinto Moreira

BELÉM - PA
2019

ANDRÉ MATHEUS DE LUCENA MOURA

AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNALIZARAM A PROBLEMÁTICA DA GRILAGEM DE TERRAS DO ESTADO DO PARÁ NO MOMENTO DE CONCEDER FINANCIAMENTO? UMA ANÁLISE À LUZ DOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS AUTUADOS NO ITERPA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Avaliado em: ____/____/____

Conceito: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Eliane Cristina Pinto Moreira (Orientadora)
Universidade Federal do Pará - UFPA

Prof. Dr. Nome Sobrenome
Instituição - Sigla

Prof. Dr. Nome Sobrenome
Instituição - Sigla

AGRADECIMENTOS

À “força superior” que rege o universo.

Aos meus familiares, Elsani do Socorro Fonseca de Lucena, Helyelson Paredes Moura, Débora Elisiane. Que a força do tempo não apague nossos laços de amor.

A minha namorada, Larissa Ferreira, que foi capaz de suportar todos os meus momentos de estresse durante o processo.

Dedico este projeto a todos os professores que me influenciaram na minha trajetória. Em especial à professora Eliane Cristina Pinto Moreira, minha orientadora, com quem compartilhei minhas dúvidas e angústias a respeito do tema.

Ao Bruno Kono, por acreditar e estender a mão para mim, e pelas lições de vida que levarei pelo resto da vida.

Agradeço em especial: Flávio Ricardo, Mariceli Moura, Robson Carrera, Cassia Regina, Gleicy Mercês, Tiago Ferreira pelos ensinamentos jurídicos e técnicos da temática de regularização fundiária.

A Cristina Magrin e João Olegário, pelos conselhos repassados durante os últimos anos.

À Dr.^a Fátima Cavada, por me ensinar diariamente o valor do comprometimento e responsabilidade.

Aos agraristas Paulo Lamarão, Otávio Mendonça, Carlos Platinha e Ismael Moraes, pela contribuição que trouxeram e trazem para o exercício da advocacia agrária no estado do Pará.

À Universidade Federal do Pará, por me ensinar a respeitar, ouvir e conviver com pessoas que pensam diferentemente de mim.

Ao Instituto de Terras do Pará e seus servidores, por diariamente me darem o privilégio de debater e discutir temas relacionados ao direito agrário.

Agradeço, de modo especial, a todas as pessoas com quem convivo e convivi ao longo da minha trajetória de vida.

“É na pobreza que a gente cresce”

Prof.^a Ana Maria Barata

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo averiguar se as Instituições Financeiras internalizaram a problemática da grilagem de terras do estado do Pará no momento de conceder financiamento de crédito rural. A pesquisa é realizada a partir de uma análise qualitativa e quantitativa dos processos administrativos autuados no Instituto de Terras do Pará (ITERPA) de interesse de Instituições Financeiras. O parâmetro da pesquisa se baseia nos processos após a data de expedição do provimento nº 013/2006-CJCI, que bloqueou as matrículas imobiliárias dos imóveis rurais constantes nas comarcas do interior do estado. Ademais, o trabalho faz uma análise da regulamentação vigente no Banco Central do Brasil na matéria atinente ao crédito rural e aos instrumentos de garantias desse crédito.

Palavras-chave: Instituição Financeira. Provimento nº 013/2006-CJCI. Banco Central. Crédito Rural. Financiamento. ITERPA.

ABSTRACT

The present work aims to verify if the Financial Institutions have internalized the problem of land grabbing in the state of Pará at the time of granting rural credit financing. The research is carried out from a qualitative and quantitative analysis and of administrative proceedings filed at the Pará Land Institute (ITERPA) of interest to financial institutions. Search parameter is based on processes after the date of dispatch of provision nº 013/2006-CJCI, which blocked enrollment real estate agents in rural properties in the interior of the state. In addition, the this work analyzes the regulations in force at the Central Bank of Brazil regarding rural credit and the credit guarantee instruments.

Keywords: Financial Institution. Provision No. 013/2006-CJCI. Central bank. Rural credit. Financing. ITERPA.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
BACEN	Banco Central do Brasil
BASA	Banco da Amazônia
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CDI	Coordenação de Documentação e Informação
CMN	Conselho Monetário Nacional
CPAD	Comissão Permanente de Análise de Documentos
CPT	Comissão Pastoral da Terra
FETAGRI	Federação dos Trabalhadores da Agricultura
GDA	Gerência de Documentação e Arquivo
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
MCR	Manual de Crédito Rural
MPF	Ministério Público Federal
PGE	Procuradoria-Geral do Estado do Pará
RAD	Relatório de Análise e Documentos
SFI	Sistema de Financiamento imobiliário
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SPA	Sub-Procuradoria de Processos Administrativos
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJPA	Tribunal de Justiça do Estado do Pará
VTN	Valor da Terra Nua
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	ASPECTOS GERAIS DA PROBLEMÁTICA DA GRILAGEM DE TERRAS NO ESTADO DO PARÁ	11
2.1	A origem da propriedade territorial no Brasil.....	11
2.2	Da usurpação de terras públicas	12
2.3	Da ausência de confiabilidade dos registros imobiliários do estado do Pará	14
2.4	Dos títulos de posse como um instrumento de acirramento do caos fundiário no estado do Pará	15
3	DOS PROVIMENTOS DA CORREGEDORIA DO INTERIOR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ	18
3.1	O sistema de registro de imóveis no Brasil.....	18
3.2	O cancelamento e bloqueio administrativo dos registros de imóveis rurais	21
3.3	O advento dos provimentos nº 013/2006-CJCI e nº 02/2010-CJCI	26
4	DOS ASPECTOS PERTINENTES À CONCESSÃO DE FINANCIAMENTO RURAL PELAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS AOS PRODUTORES RURAIS DO ESTADO DO PARÁ.....	32
4.1	A concessão de crédito rural pelo Sistema Nacional de Crédito Rural	34
4.1.1	Garantias que podem ser concedidas pelo tomador às instituições financeiras ...	38
4.2	Do Manual de Crédito Rural (MCR) e o precoce zelo pela regularidade fundiária	41
4.3	Dos processos autuados junto ao ITERPA de interesse das instituições financeiras	47
4.4	Das consequências inerentes às instituições financeiras em não observar autenticidade do destacamento do patrimônio público para o particular dos referidos imóveis rurais.....	53
5	CONCLUSÃO.....	57
	REFERÊNCIAS.....	58

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo averiguar se, após a expedição dos provimentos nº 013/2006-CJCI (PARÁ, 2006) e nº 02/2010-CJCI (PARÁ, 2010), as Instituições Financeiras internalizaram a problemática da grilagem de terras no momento de concessão de financiamento de crédito rural.

A pesquisa teve como base a coleta de dados junto ao Instituto de Terras do Pará (ITERPA), com a finalidade de levantar informações dos processos administrativos de pedido de informação e certidão de interesse de Instituições Financeiras a partir do ano de 2006, que versavam de alguma forma sobre informações relacionadas a autenticidade, regularidade de títulos de terra e dominialidade de imóveis rurais.

Ademais, é realizada uma análise de como o Banco Central do Brasil (BACEN) e o Conselho Monetário Nacional (CMN) regulamentam a matéria de concessão de crédito rural junto às Instituições Financeiras. Por meio dela, constatou-se que o BACEN possui uma preocupação maior em exigir do financiado a comprovação da regularidade ambiental do imóvel ofertado em garantia ao crédito rural, enquanto o aspecto da regularidade fundiária deste mesmo imóvel é desprezado/omitido da regulamentação do BACEN constante no Manual de Crédito Rural (MCR).

Posteriormente, o trabalho analisa a legislação de registros públicos que prevê os instrumentos legais de bloqueio e cancelamento das matrículas imobiliárias. Para que assim se possa compreender as circunstâncias ensejadoras e os efeitos dos provimentos de bloqueio e cancelamento das matrículas imobiliárias de registros de imóveis do interior do Estado do Pará.

Nesse sentido, o trabalho conclui que a regulamentação vigente atualmente pelo BACEN não consegue atender ao enfrentamento do caos fundiário vigente no bioma amazônico, principalmente do estado do Pará, em decorrência de não haver uma regulamentação que imponha a exigência da observância do aspecto da regularidade fundiária do imóvel rural objeto de garantia real.

Isso se dá na medida em que enseja a possibilidade de bens públicos estarem sendo utilizados como garantias de financiamentos privados, diante da qual se defende a tese da responsabilidade indireta pelas Instituições Financeiras em decorrência desse eventual “dano fundiário” ocasionado ao patrimônio público fundiário. Por sua vez, tal dano ensejar a perenidade e continuidade da problemática da incerteza dominial dos imóveis rurais do estado do Pará, conforme está atrelada ao desprezo por parte das Instituições Financeiras em realizar

diligências junto à autarquia fundiária para verificar a real dominialidade daquele imóvel rural, antes da celebração do contrato de financiamento de crédito rural.

Posteriormente, o trabalho analisa as circunstâncias ensejadoras e os efeitos dos provimentos de bloqueio e cancelamento das matrículas imobiliárias de registros de imóveis do interior do estado do Pará.

Por fim, o trabalho conclui que a regulamentação pelo BACEN atualmente vigente não consegue atender ao enfrentamento do caos fundiário do estado do Pará em decorrência de não haver imposição de uma observação mais detalhada da regularidade fundiária desse imóvel rural objeto de garantia real.

Isso enseja a possibilidade de bens públicos serem utilizados como garantias de financiamentos privados, ao mesmo tempo em que se defende a ideia de uma responsabilidade indireta por parte das Instituições Financeiras: a) em decorrência desse “dano fundiário” sofrido pelo patrimônio público fundiário, na medida em que enseja a perenidade e a continuidade da prática de grilagem de terras com a qual sofre o Estado do Pará; b) bem como pela despreocupação por parte dos bancos em verificar a real dominialidade daquele imóvel rural ofertado pelo tomador como uma garantia real do financiamento.

2 ASPECTOS GERAIS DA PROBLEMÁTICA DA GRILAGEM DE TERRAS NO ESTADO DO PARÁ

2.1 A origem da propriedade territorial no Brasil

Em toda pesquisa acadêmica, é sempre imprescindível apresentar as causas e pressupostos que ensejaram o surgimento do problema de pesquisa. Assim, é imprescindível tecer comentários históricos da realidade que circunda o objeto de pesquisa, antes de tratar propriamente do objeto principal da temática da pesquisa – que aqui diz respeito à hipótese de haver constrição de garantias reais resultante de negócios jurídicos privados sobre bens públicos pertencentes ao Estado do Pará.

Conforme a perspectiva de JUNQUEIRA (apud MAIA, 1982, p. 13), “a história de nosso país começa com um paradoxo: antes de descoberto o Brasil, suas terras já pertenciam a Portugal”.

Essa frase sintetiza o dogma de que a propriedade territorial privada provém do patrimônio público, em decorrência de seu surgimento estar assentado no direito de conquista dos Portugueses, posto que, após a referida conquista lusitana, todas as terras passaram a pertencer à Coroa Portuguesa (TRECCANI, 2001, p. 27).

Dessa forma, a origem do patrimônio fundiário brasileiro é sempre remontada a partir do domínio primitivo do Estado, quando este posteriormente, por meio da expedição de um ato estatal de disponibilidade, desmembra parte de suas terras e as transfere ao domínio particular. Trata-se, assim, de uma sistemática aplicada desde 1500 até o hoje em dia.

Conforme avalia Treccani (2001, p. 28), isso resulta no direito de propriedade no Brasil originar-se do desmembramento do patrimônio público. Em razão disso, para qualquer propriedade ser considerada privada, é indispensável que o proprietário comprove que houve em algum momento este ato administrativo que desfragmentou determinada parcela do patrimônio público e trasladou-se ao patrimônio particular, com a referida comprovação se dando por meio do Justo Título ou, em outras palavras, mediante um título de terra.

Nesse sentido, a ausência de um Justo Título faz com que a referida propriedade continue sendo por presunção de domínio público (MEIRELLES, 1995, p. 455), posto que cabe ao particular o ônus de comprovar esse regular destacamento.

Como dito anteriormente, a origem da propriedade territorial brasileira está atrelada diretamente ao ato de concessões públicas por parte do Estado. Assim, o Brasil é um país no qual a definição de propriedade tem sua origem no reconhecimento pelo poder público, de modo

que aquela advém de concessões de um bem patrimonial pertencente ao Estado (MAIA, 1982, p. 12).

No tocante a essa historicidade da formação territorial no Brasil, o ex-ministro do STF Dr. Aliomar Baleeiro discorre a respeito dessa sistemática histórica em seu voto proferido no RE nº 51.290/GO (BRASIL, 1968):

As terras do Brasil foram objeto de conquista e posse por Pedro Álvares Cabral, para o Rei de Portugal. Elas passaram a ser uma fazenda do Rei, ficando no domínio real até a Independência, quando foram transferidas para o Patrimônio Nacional, lá permanecendo todo o tempo do Império, até que o art. 64 da Constituição de 1891 as distribuiu aos Estados em cujos limites se encontravam. Então, os Estados, como sucessores da nação brasileira, e a nação brasileira, como sucessora do patrimônio pessoal do Rei de Portugal, não necessitam trazer nenhum título. O título é a posse histórica, o fato daquela conquista da terra. A terra, no Brasil, originariamente era pública. O Rei desmembrou pedaços, áreas enormes, as chamadas sesmarias, e doou-as. Houve esse processo até quase a Independência. Depois da Independência, estabeleceu-se que não poderiam ser mais objeto de doações ou concessões. Deveriam ser vendidas. Ora, o Rei de Portugal não dava terras. Ele fazia uma espécie de concessão aos sesmeiros, para a sua efetiva utilização econômica. O que queria era fundar um império. Queria que o sujeito trouxesse dinheiro, homens, ferramentas, animais, lavrasse a terra, valorizasse-a, com o que o Rei receberia seus impostos, tanto que reservava certos direitos regalianos. Basta o fato de não terem cumprido suas obrigações — como, geralmente, não cumpriam — para com a Coroa portuguesa, para que caíssem em comisso, por diferentes maneiras (BRASIL, 1968).

Ademais, em outra perspectiva, a formação da propriedade no Brasil teve como origem uma base possessória, principalmente em decorrência do Regime de Posse que vivenciou o Brasil durante o momento posterior à extinção do sistema de sesmaria e anterior à Lei de Terras nº 601 de 1850, no período que compreende os anos de 1821 a 1850, quando o acesso à terra passou a ser feito por meio da posse (MATTOS NETO, 2018, p. 71).

Assim, podemos concluir com precisão que a propriedade territorial no Brasil tem suas raízes no domínio público primitivo e no exercício pretérito da posse.

2.2 Da usurpação de terras públicas

Outro lado da vertente importante para compreender o desenho da problemática atual está justamente em entender a existência da prática de expropriação ilícita de terras públicas por meio de particulares, prática conhecida como “grilagem”.

Conforme Girolamo Treccani, um dos maiores pesquisadores do tema no âmbito da realidade amazônica, a referida prática remonta a tempos seculares da histórica do Brasil, sendo

realizado de diversas formas, como pela falsificação de títulos, incêndio de cartórios, suborno de agentes públicos e invasão de terras (TRECCANI, 2001, p. 198). Desse modo, a referida prática visa de diversas formas a maquiagem o “justo título” para dar aparência de legalidade à referida aquisição de terra por parte de um particular.

A grilagem é entendida como a legalização do domínio da terra através de documento falso (aspecto fictício). Também é compreendida como a apropriação ilícita de terras por meio da expulsão de posseiros (ocupantes de terras públicas) ou índios (aspecto factual) ou ambas as formas.

As fraudes usadas para grilar terra na Amazônia podem ser classificadas nas seguintes categorias: fraude nos títulos, fraudes nos processos, fraudes na demarcação, fraudes na localização, fraudes nos registros (BRASIL, 2006, p. 18).

Ademais, a prática da grilagem pode incidir em quaisquer tipos de terra (devolutas ou ocupadas, terras indígenas, terras provadas), sendo mais comum na zona rural, em razão da facilidade de realizar esta prática criminosa, por exemplo, pela inexistência de um cadastro idôneo que defina as reais terras públicas, pela fragilidade do sistema registral no Pará e pela corrupção realizada dentro dos cartórios de imóveis do interior do estado (MATTOS NETO, 2018, p. 111).

Um dos objetivos da grilagem é obter financiamentos bancários para projetos agropecuários, dando a terra como garantia. Isso acarreta a dilapidação do patrimônio público fundiário do Estado, posto que um particular, independentemente de usar de boa-fé ou má-fé, utilizará de um determinado bem público, concedendo-o como garantia de uma dívida privada. O Estado indiretamente acabará sendo uma espécie de fiador e garantidor deste contrato de financiamento de crédito sem saber disso.

Outro fenômeno que acaba acirrando a grilagem de terras deve-se ao que a doutrina chama de bititulação, que ocorre quando há a concessão de título de terra para uma área que coincide total ou parcialmente sobre outro título de terra concedido em momento anterior (TRECCANI, 2001, p. 202).

Isso ocorre desde que o ente público começou a expedir título de terra, por volta do século XV até o início do século XXI, sem haver precisão de informações técnicas na época em que foram emitidos, seja acidentalmente seja propositalmente. Isso faz nascer no mundo jurídico um título de terra sem nenhuma informação sobre a localização espacial do mesmo. Parte desse efeito deve-se à imprecisão de tecnológica dos equipamentos de medição e localização utilizados nos primórdios do desenvolvimento da ciência de cartografia.

Ainda a esse respeito, as imprecisões na localização desses títulos são denominadas pela doutrina agrarista paraense de “títulos voadores”, posto que a cártula desses títulos contém uma indeterminação e/ou insuficiência de informação capaz de especificar seus limites e localização no espaço geográfico. Isso possibilitou que, no momento em que fosse transladado para um registro imobiliário, seu proprietário plotasse seu título em áreas de seu interesse (TRECCANI, 2001, p.203).

Os referidos títulos vagos contribuem para o caos fundiário do estado do Pará, pois o poder público concede uma espécie de “cheque em branco” para seu beneficiário, o que acarreta o desconhecimento do próprio Estado em relação a informações mais precisas sobre as áreas tituladas e áreas devolutas de seu patrimônio, o que corrobora a permanência de situações jurídicas nas quais existe uma sobreposição de títulos sobre a mesma área (TRECCANI, 2001, p.204).

2.3 Da ausência de confiabilidade dos registros imobiliários do estado do Pará

Segundo Mendonça (1980, p. 297 apud ROCHA et al., 2015, p. 440), “Infelizmente, e com louváveis exceções, registrou-se tudo quanto se quis nos cartórios da Amazônia”.

A frase acima sintetiza a problemática vivenciada no estado do Pará no que diz respeito aos cartórios de registros imobiliários do Estado antes do advento dos provimentos 013/2006-CJCI e 02/2010-CJCI, que foram instrumentos de contra-atacar o caos fundiário paraense. Por isso mesmo é importante ter o conhecimento da insegurança jurídica do que está registrado nos cartórios de registros de imóveis do estado, assim de como foram os pressupostos fáticos que levaram à edição dos referidos provimentos de bloqueio e cancelamento pela corregedoria do interior do Tribunal de Justiça.

Conforme expõe Treccani (2001, p. 205), o Estado do Pará possui, nos cartórios imobiliários, municípios com áreas registradas superiores à área física do município, cujos maiores casos são os seguintes: município de Acará, que tem uma área de 854.200 ha e tem uma área registrada de 1.040.112,7 ha; Tomé Açu, que possui de superfície 582.200 ha e tem uma área registrada de 819.314,8 ha; Paragominas, com uma superfície de 2.716.800 ha, tem uma área cadastrada de 3.327.234 ha; Moju, com uma extensão de 1.172.800 ha, tem registrada uma área de 2.750.080,4 ha.

Esses dados dão uma dimensão da insegurança jurídica que consta nos cartórios imobiliários do estado, principalmente os localizados no interior do Pará.

2.4 Dos títulos de posse como um instrumento de acirramento do caos fundiário no estado do Pará

Ao longo da cronologia fundiário do estado do Pará, existiram diversos instrumentos jurídicos que foram utilizados para de alguma forma organizar/desorganizar o ordenamento fundiário, de modo que até o presente momento não existe uma precisão em relação a quantas espécies de documentos de terras existiram, sendo alguns deles os seguintes: Carta de Sesmaria, Registro Paroquial ou Registro do Vigário, Registro Torrens, Título de Posse, Título de Legitimação, Título de Propriedade, Título Provisório, Título Definitivo, Título de Arrendamento, Título de Aforamento, Título de Ocupação, Título de Ocupação Colonial, Título Colonial, Título de Ocupação de Terras Devolutas, Licença de Ocupação, Autorização de Detenção, Doação pelo Poder Público com condições resolutivas, Contrato de Alienação de Terras Públicas, Bilhete de Localização, Título Precário de Doação Onerosa, Carta de Anuência, Autorização de Detenção de Bem Público, Certificado de Habilitação a Regularização Fundiária, Certificado de Ocupação de Terra Pública, Contrato de Concessão de Uso e Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (TRECANNI, 2009, p. 2).

Ocorre que dentre esses o mais problemático e o que contribuiu indistintamente para o caos fundiário que o estado do Pará ainda vivencia é o Título de Posse, pelas razões apresentadas a seguir.

Para Mendonça:

O Pará introduziu na sua legislação um instituto inédito no direito brasileiro: o título de posse, combinação originalíssima do fato, que era a posse, com o documento, que era o título. E como este se originava daquela, tornava-se evidente que a ela se subordinava e somente prevaleceria na medida em que a exercesse (MENDONÇA, 1982, p. 37 apud TRECCANI, 2009, p. 17).

Devido ao ineditismo desse título de terra, ele existiu apenas e exclusivamente no estado do Pará a partir do advento do Decreto nº 410/1891, a primeira legislação de terras do Pará depois da proclamação da República, decretada pelo ex-governador Lauro Sodré, quem introduziu no ordenamento jurídico paraense a figura jurídica do título de posse, prevista no art.16 do referido diploma legal:

Art.16 - O Governo fará organizar em prazo improrrogável o registro das terras possuídas, estejam ou não medidas e demarcadas, sobre declarações feitas pelos respectivos ocupantes e heréus confinantes, ou à vista dos competentes títulos de propriedade, de conformidade com o Regulamento que baixar para a execução deste Decreto (PARÁ, 1891).

Esse documento jurídico surgiu após os entes estaduais terem recebido a jurisdição de suas terras, com o advento da emenda de Júlio de Castilho, preconizada no art.64 da Constituição Federal de 1891:

Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais (BRASIL, 1891).

Quando essas terras foram passadas do patrimônio da Coroa para o patrimônio dos Estados da Federação (LAMARÃO,1980, p. 98), o Estado do Pará construiu esse instrumento como mecanismo para tentar conseguir identificar e quantificar as terras existentes no território paraense, pois, ao promover essa discriminação, teria uma divisão de qual seriam as terras devolutas pertencentes ao patrimônio estadual (TRECCANI, 2009, p. 17).

Ademais, outro motivo que ensejou a introdução desse título de posse no espaço agrário paraense são as incipientes normas agrárias do império, que expressamente vedavam novos apossamentos de terras públicas devolutas (TORRES, 2008, p. 220).

Com base nessa sistemática, foi instituída a obrigatoriedade de serem declaradas e registradas as preexistentes posses por meio do título de posse, como mecanismo para criar um cadastro de controle pelo poder estatal.

Ocorre que, mesmo com esses documentos levando o nome de “título” em sua grafia, esses não possuíam natureza jurídica para transferir domínio, posto que o processo de expedição desses títulos de posse estava intrinsecamente baseado na declaração unilateral dos posseiros junto à Repartição de Terras ou às Intendências Municipais (TRECCANI, 2009, p. 17).

Para que esses títulos de posse passassem a ter natureza de comprovação de domínio era necessário posteriormente passarem por um procedimento administrativo de legitimação de posses. Como explicita Paulo Lamarão:

Para que essa posse, como todas as demais, fosse considerada domínio, era necessário, desde os meados do século passado, que ela fosse legitimada. Isso implicava, sobretudo, fosse ela demarcada, ocupada, e seu detentor pagasse os emolumentos da tabela em vigor no momento da legitimação. Desde 1891, portanto, os requisitos da demarcação, ocupação e pagamento do preço da terra, sempre foram indispensáveis para se obter o domínio de determinada área de terra cuja posse já houvesse sido contemplada com o respectivo título (LAMARÃO, 1980, p. 99).

Mesmo com a natureza jurídica desse título de posse não atestando dominialidade, ela foi sempre desvirtuada ao longo da história, por ignorância seja das pessoas que foram favorecidas com esses títulos seja de alguns cartorários de registro público. Infelizmente, a

realidade é que foram realizadas inúmeras transações imobiliárias, ao ponto de serem abertas matrículas imobiliárias fundadas nesses títulos, como se propriedade fossem (TRECCANI, 2009, p. 19-20).

Desse modo, essa foi a “Hiroshima” que ocasionou o acirramento do caos fundiário vivenciado até hoje, que teve início a partir dos primórdios da república do Brasil. Essa dura problemática é lembrada por Lamarão:

O que sucedeu foi que esses documentos, a partir de 1971, quando tornou-se obrigatório o Registro Imobiliário com a entrada em vigor do Código Civil, foram levados a registro no antigo livro três(3), de Transmissão de propriedade, após transitarem em Juízo em decorrência de inventários, execuções, hipotecas, ações demarcatórias, etc. Oficial do Registro Imobiliário, desconhecendo a natureza da documentação e a legislação vigente, limitava-se a transcrevê-la, embora de boa-fé, irregularmente, no livro impróprio, gerando assim, a partir desse registro principal, uma cadeia sucessória como se se tratasse de propriedade, quando na verdade não era (LAMARÃO, 1980, p. 100).

Dessa forma, existindo um registro de posse, seu titular poderia se tornar titular de domínio por meio do ingresso de um procedimento de legitimação de posse. Com isso, a possibilidade de ingressar com esse processo foi sendo prorrogada indistintamente ao longo do tempo, sendo encerrado apenas por meio do Decreto Estadual nº 1.054/96, que declarou caduco e sem efeito jurídico todos aqueles títulos de posse que não tivessem sido legitimados até o ano de 1996.

Assim diante da peculiaridade da natureza jurídica do Título de Posse, acabou sendo esse um dos principais instrumentos responsáveis pelo acirramento do caos fundiário do Estado do Pará.

3 DOS PROVIMENTOS DA CORREGEDORIA DO INTERIOR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

3.1 O sistema de registro de imóveis no Brasil

Para compreender a sistemática e pressupostos ensejadoras do bloqueio e cancelamento administrativo das serventias do interior do estado do Pará é fundamental compreendermos a sistemática do registro público de imóveis em voga no ordenamento jurídico pátrio.

O registro de imóveis no Brasil surgiu da necessidade de extremar o domínio privado do domínio público, tendo como objetivo primordial a garantia do crédito. Assim, os registros imobiliários iniciais buscavam a certeza da propriedade territorial, a fim de evitar eventual usurpação (PIRES NETO, 2010, p. 456).

Assim, o registro imobiliário público surge com uma função eminentemente de garantir segurança jurídica ao “crédito”. Quem aprofunda essa lição é Ari Pires Neto (2010, p. 470), que ensina que as leis registrarias surgiram como regulamentos hipotecários, pois o registro de imóveis era visto como um instrumento de garantia e fomento ao crédito.

No tocante ao sistema de publicidade dos registros de públicos, existe três modelos diversos na comunidade mundial (CARVALHO apud MONTEIRO, 2014, p. 401): o primeiro, chamado de sistema francês, atribui à publicidade o efeito apenas de comunicar a terceiros os atos que foram resultantes de negócios jurídicos e, portanto, não dependem dela para ter existência; o título é decisivo entre as partes nesse sistema, e a publicidade é para efeito de oponibilidade a terceiros (MONTEIRO, 2014, p. 401); o segundo é do sistema alemão, que confere à publicidade o efeito de constituir o direito que não foi constituído da celebração do acordo de vontade; o terceiro, eclético, combina o título com o modo de adquirir e substitui a tradição pela publicidade registral, o que confere o duplo efeito de constituir o direito real e de anunciá-lo a terceiros (MONTEIRO, 2014, p. 402). Dessa forma, essa terceira corrente é na essência uma conjugação das duas vertentes anteriores de forma mitigada.

O Brasil se filiou à corrente germânica, em que existe um título causal que deve ser levado a registro em um órgão a fim de dar publicidade e constituir a mutação jurídico-real, ao contrário do que ocorre no sistema francês, no qual basta um título para que o domínio seja transferido (PIRES NETO, 2010, p. 460).

Em outro sentido, a propriedade no sistema germânico não está atrelada à tradição do bem, mas sim à transcrição (registro) do título causal ou negócio jurídico no registro imobiliário. Assim, é “dono quem consta no registro imobiliário”. Além disso, no sistema

germânico, a presunção de propriedade é absoluta em favor do adquirente de boa-fé (PIRES NETO, 2010, p. 460), mesmo inexistindo um negócio jurídico.

Apesar de o Brasil ter-se inspirado no modelo germânico, essa filiação aconteceu de forma mitigada. De modo que não adotamos a presunção absoluta de propriedade ao registro (*juris et de jure*), mas sim de presunção relativa (*juris tantum*), o que abriu a possibilidade de alteração do registro imobiliário nas hipóteses em que o título originário fosse nulo ou anulável, sendo essa mitigação justamente o sistema eclético, como citado anteriormente, que o direito brasileiro adota desde a lei imperial de 1864 (MONTEIRO, 2014, p. 401).

Em síntese, para haver a aquisição de propriedade do imóvel não basta apenas a celebração do negócio jurídico para que opere o efeito da transferência de domínio, posto que essa transferência de domínio se opera apenas com o registro do título no registro imobiliário. Por isso, sem registro imobiliário, inexistente propriedade.

Assim, o principal efeito do registro público de imóveis é a transmissão de domínio, tratando-se de entendimento contido no código civil “Art.1.245-Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis” (BRASIL, 200). Logo, não basta a celebração do acordo de vontade, visto que, conforme a legislação pátria, a transmissão de domínio opera apenas a partir do registro.

Podemos extrair disso a premissa de que, da mesma forma que a propriedade privada surge de um ato de concessão do Estado, a transmissão dessa propriedade privada só é válida após “anuência” do Estado (serviço notarial).

Essa conclusão é reforçada por Darcy Bessone, quando afirma que “nem as partes podem transmitir o domínio sem a participação do Estado, nem este pode constituir a relação sem o concurso de vontade do alienante e do adquirente” (BESSONE apud WEIZENMANN, 2010, p. 293). Esse excerto permite deduzir que o registro público tem um efeito “constitutivo” do direito, e não meramente declaratório ou publicista.

Começamos a interiorizar a ideia de que o registro público serve à finalidade de dar segurança jurídica, que é realizada através dos atributos da publicidade (i) e fé pública do registro (ii), em que a primeira objetiva divulgar as mutações no direito de propriedade e a segunda, com força probante outorgada pelo Estado daquilo que consta nos assentos imobiliários, confere o direito de propriedade sobre determinado imóvel à pessoa cujo o nome consta registrado na matrícula imobiliária (WEIZENMANN, 2010, p. 293).

Ademais, é importante tecer considerações a respeito dos princípios norteadores de registro de imóveis, na medida em que os princípios que regem o sistema registral têm como escopo conferir ao cidadão absoluta segurança jurídica e confiabilidade aos administrados dos

atos registrários, não podendo ser desprezados, sob pena de comprometer a credibilidade dos registros públicos, bem como da atividade notarial (MONTEIRO, 2014, p. 400), apesar das mais diversas classificações formuladas pelos doutrinadores de registros públicos.

Podemos sintetizar como principais princípios os seguintes: da unitariedade matricial (i), da continuidade (ii), da disponibilidade (iii), da publicidade (iii), da legalidade (iv), da fé pública (v), da especialidade (vi). São esses mandamentos de otimização que darão o compasso de todo sistema de registro de registro de imóveis.

Quanto ao princípio da unitariedade matricial (i), previsto no art.176, §1º, da LRP, uma vez determinada, cada matrícula deve corresponder a um imóvel exclusivamente, em cujo registro ficará assentada toda a história transacional daquele determinado bem (MONTEIRO, 2014, p. 400). Assim, não é possível que o mesmo imóvel tenha diversas matrículas – caso haja, haverá inconsistência jurídica daquele imóvel, o que tornará aquelas matrículas inidôneas.

Quanto ao princípio da continuidade (ii), previsto no art. 195 e 237 da LRP, ele prevê a ideia de que o encadeamento lógico é o que pauta esse princípio; em outros termos, a cadeia sucessória daquele imóvel individualizado deve possuir um elo de sucessão e transmissão linear, contínuo, cronológico dos atos de registro (MONTEIRO, 2014, p. 401). Isso acaba formando uma corrente ininterrupta de assentos, em que as sucessivas transmissões de domínio daquele imóvel apresentam uma correspondência com seu antecedente. Assim, esse princípio visa a garantir que o histórico registral de cada imóvel seja autêntico e completo (MELO, 2010, p. 237).

O princípio da disponibilidade (iii) está ligado ao princípio da continuidade, estando assentado na ideia de que a transferência de domínio deve sempre respeitar a exata propriedade do alienante, conforme brocardo “*nemo dat quod sine non habet-nemo plus jus transfere*”.

Quanto ao princípio da publicidade (iv), segundo preleciona Nicolau Balbino Filho (1999, p. 9), é a alma dos registros públicos, quando confere ao povo conhecimento de tudo aquilo que interessa a respeito de determinados atos.

Já o princípio da legalidade (v) consiste em a validade da inscrição depender da validade do negócio jurídico que lhe dê origem e da faculdade de disposição do alienante (CARVALHO, 1976, p. 249).

Em outro sentido, há quem defenda que esse princípio corresponda ao procedimento de provocação do registro e protocolização do título, em que o Registrador irá proceder à sua conferência e qualificação, a fim de analisar se aquele Título está revestido das formalidades legais, para que assim seja possível realizar o ato registral, atuando o Oficial de Registro de Imóveis como um fiscal da lei (MONTEIRO, 2014, p. 401). Esse é o princípio norteador para

segurança jurídica dos registros imobiliários, posto que geram a estabilidade das relações jurídicas, cuja disposição legal está consubstanciada nos arts. 198 e 289 da LRP.

O princípio da fé pública (v) tem previsão no art. 3º da Lei nº 8.935/94, que preceitua que atos praticados pelos registradores são atos tidos como verdadeiros e de presunção de veracidade e legalidade. A fé pública atribui autenticidade ao ato praticado, o que ocasiona tornar o registro público a produzir todos os feitos legais enquanto não for cancelado (MONTEIRO, 2014, p. 401).

Por fim, o princípio da especialidade (vi) objetiva a descrição ou individualização do bem ou direito, assim como das pessoas a ele vinculadas. O art. 176º disciplina os requisitos para garantir essa especialização (MONTEIRO, 2014, p. 400).

A ausência de observância desses princípios e de toda sistemática de registros públicos vigentes no ordenamento jurídico brasileiro pode causar efeitos degradantes aos registros imobiliários, principalmente sua nulidade, por efeito do art. 214 da LRP. Assim constatada, a existência de vícios nessa matrícula imobiliária, pela inobservância das normas atinentes a registros públicos, poderá ocasionar o cancelamento administrativo pelo juiz corregedor, independentemente de ajuizamento de ação contenciosa. Desse modo, tal fundamento é utilizado para o cancelamento administrativo de mais de cinco mil matrículas imobiliárias dos Registros de Imóveis do estado do Pará (MONTEIRO, 2014, p. 401).

3.2 O cancelamento e bloqueio administrativo dos registros de imóveis rurais

Como debatido no item anterior, o sistema de registro público no Brasil está detido na tese que somente com o registro ocorre a perda ou aquisição dos direitos reais sobre imóvel, ao mesmo tempo em que confere presunção relativa a essa transcrição, o que enseja a possibilidade de ser suscitado prova em contrário.

Com essa postura mitigada do sistema brasileiro, foi construído um mecanismo de purificação dos registros imobiliários eventualmente inconsistentes, na medida em que o Brasil não goza de um bom cadastro de imóveis e de uma cultura social para levar a registrado os atos jurídicos celebrados na vida cotidiana.

Assim, surgiu o instrumento de cancelamento e retificação dos registros públicos, que funciona como mecanismos de proteção do sistema registral, com objetivo de expurgar os registros eivados de nulidade e purificar dessa forma o registro de imóveis. Consequentemente, isso fortalece a segurança jurídica e idoneidade dos atos jurídicos constantes nos assentos imobiliários.

O cancelamento de um registro é o modo de aquisição ou perda de direitos reais sobre o imóvel registrado. É o instituto jurídico do registro de imóveis que tem como base aniquilar os efeitos jurídicos de outro ato registrário, ao mesmo tempo é o modo de aquisição ou perda de direitos reais, sendo promovido por um ato do oficial de registro de imóveis.

Segundo Lafayette, “o cancelamento como simples averbação que retira do registro um determinado registro um determinado direito ou ônus ali transcrito ou inscrito” (LAFAYETTE apud PIRES NETO, 2010, p. 469).

Como é sabido, a matéria referente a registros públicos é regida pelo diploma legal da Lei nº 6.739/79 que regulamenta aspectos atinentes a registros imobiliários de imóveis rurais.

Sendo previstas no artigo 250 as seguintes hipóteses de cancelamento:

Art. 250 - Far-se-á o cancelamento:

I- Em cumprimento de decisão judicial transitada em julgado;

II - A requerimento unânime das partes que tenham participado do ato registrado, se capazes, com as firmas reconhecidas por tabelião;

III - A requerimento do interessado, instruído com documento hábil.

IV - A requerimento da Fazenda Pública, instruído com certidão de conclusão de processo administrativo que declarou, na forma da lei, a rescisão do título de domínio ou de concessão de direito real de uso de imóvel rural, expedido para fins de regularização fundiária, e a reversão do imóvel ao patrimônio público (BRASIL, 1979, on-line).

Essas hipóteses são resumidas em cancelamento voluntário e judicial, sendo essa última desmembrada em administrativa judicial e contenciosa (PIRES NETO, 2010, p. 471).

O cancelamento voluntário é aquele que decorre da própria iniciativa da parte de expressar sua manifestação junto ao oficial de registro de imóveis, requerendo o cancelamento de sua matrícula imobiliária.

O cancelamento judicial é aquele que decorre quando do pronunciamento do Estado-Juiz após uma decisão transitada em julgado. Normalmente, essa modalidade de cancelamento está relacionada à anulabilidade ou nulidade do título causal ou do próprio ato do registro.

Quanto ao cancelamento administrativo-judicial ou correcional, é aquele por provocação ou de ofício, pelo juiz enquanto controlador da legalidade dos atos de registros públicos. Essa espécie de cancelamento administrativo possui eficácia *erga omnes*, mas está sujeita à discussão na via judicial por se tratar de decisão administrativa, que não possui eficácia de imutabilidade e está regulada no artigo 214 da referida legislação.

Art. 214 - As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta.

§ 1º A nulidade será decretada depois de ouvidos os atingidos.

§ 2o Da decisão tomada no caso do § 1o caberá apelação ou agravo conforme o caso.

§ 3o Se o juiz entender que a superveniência de novos registros poderá causar danos de difícil reparação poderá determinar de ofício, a qualquer momento, ainda que sem oitiva das partes, o bloqueio da matrícula do imóvel.

§ 4o Bloqueada a matrícula, o oficial não poderá mais nela praticar qualquer ato, salvo com autorização judicial, permitindo-se, todavia, aos interessados a prenotação de seus títulos, que ficarão com o prazo prorrogado até a solução do bloqueio.

§ 5o A nulidade não será decretada se atingir terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel (BRASIL, 1979, on-line).

Por tal regulamentação da norma legal, o cancelamento administrativo é um instituto perfeitamente condizente com o ordenadamente jurídico. Sendo essa fundamentação legal a base para justificar a existência constitucional dos provimentos da corregedoria do interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

Observa-se que a referida norma supramencionada é uma exceção a toda sistemática dos registros públicos, que preceitua a necessidade de decisão judicial transitada em julgado para cancelar determinada matrícula imobiliária, conforme art. 250, I da lei de registros públicos.

Ademais, o STF já se debruçou sobre a referida possibilidade de cancelamento administrativo na Representação de Inconstitucionalidade nº 1.070-8-DF, que declarou a constitucionalidade da lei nº 6.739/79, que permite o cancelamento administrativo de registro imobiliário pelas Corregedorias dos Tribunais de Justiça quando maculadas por nulidades (ROCHA et al, 2015, p. 450).

Logo, a Lei nº 6.739/79 prescreve no art.1 o procedimento de cancelamento administrativo de registro de imóveis rurais que deverá ser requerido por pessoa jurídica de direito público junto à Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça. Conforme o parágrafo 1º do referido artigo, é imprescindível que sejam juntadas provas irrefutáveis. Isso se dá em razão de o referido procedimento administrativo, por ser uma exceção, dever ser utilizado nas situações de flagrante vício e nulidade nos registros imobiliários, e como instrumento para garantir a preservação da ordem pública, já que, enquanto perdurar a existência da referida matrícula imobiliária nula de pleno direito, essa continuará a produzir seus efeitos no ordenamento jurídico. Por sua vez, esse processo poderá servir como armadilha para terceiros de boa-fé, bem como representar uma insegurança jurídica para os negócios jurídicos celebrados que envolvam o referido registro imobiliário.

Existe ainda a possibilidade de antecipar em caráter de tutela antecipada o cancelamento da matrícula enquanto não encerrado o referido procedimento administrativo e a oitiva dos

interessados. Essa antecipação dos efeitos do cancelamento não representa uma violação ao contraditório ou ao devido processo legal, pois o que se busca no pano de fundo é assegurar a ordem pública.

A competência para as corregedorias do Tribunal de Justiça processarem o referido procedimento deve-se ao fato de o poder judiciário exercer a função atípica de fiscalização do serviço público de atividade notarial.

Em decorrência do objeto da presente pesquisa tangenciar a problemática da grilagem de terras é importante ter em mente que boa parte dos cancelamentos de registros de imóveis do estado do Pará estão relacionados em razão de o título ser anulado por ser falso.

Dessa forma, esse cancelamento ocorre pela “falsificação de documento público o que enseja a possibilidade de cancelá-lo por erro evidente, ou ação anulatório de escritura pública cumulada com cancelamento de registro” (PIRES NETO, 2010, p. 473).

O cancelamento de matrícula imobiliária representa um ato de enorme violência ao registro imobiliária, na medida em que ele provoca a “morte” do direito real do indivíduo constante no registro de imóveis por conta de essa medida ser utilizada apenas em casos extremos de proteção do registro imobiliária, objetivando extirpar do registro um ato nulo e ilegal em desconformidade com o ordenamento jurídico.

Diante disso, foi construído um instituto jurídico como alternativa àquelas situações em que era necessária uma proteção do registro de imóveis, sem representar o cancelamento da matrícula imobiliária e, conseqüentemente, o direito real de propriedade, sendo esse instituto conhecido como “bloqueio administrativo” de matrícula.

Conforme explicado por Ari Pires Neto (2010), o nascimento desse instituto jurídico notarial se dá seguinte forma:

O bloqueio administrativo surgiu no direito brasileiro como uma construção jurisprudencial trazida do Direito Alemão, na figura do assento de contradição (widerspruch), destinado a impedir o ingresso de novos acordos jurídicos-reais nas hipóteses em que havia quebra dos princípios, como no caso de duplicidade de matrículas. Assim na Alemanha, criou-se a figura do assento de contradição, impedindo a realização de novos atos de registro na matrícula do imóvel diante de irregularidades constadas (PIRES NETO, 2010, p. 474).

Assim, o bloqueio administrativo é uma medida preventiva e acautelatória visando a resguardar o direito de propriedade, por meio da limitação desse direito de propriedade por parte da intervenção do Estado.

Dessa forma, esse mecanismo de proteção torna o bem indisponível, embora o Estado reconheça alguma nulidade e vício paire sobre aquela matrícula imobiliária, com objetivo de

proteger o adquirente de boa-fé, paralisando os efeitos daquele registro até a regularização dessa matrícula, em conformidade com o ordenamento jurídico.

Resta claro que o bloqueio administrativo no Brasil é uma medida de prevenção, visando a impedir que se alastrasse uma matrícula imobiliária viciada indistintamente, de modo que o bloqueio é uma medida coercitiva que força a regularização desse registro, já que torna o direito real de propriedade indisponível.

Segundo Ricardo Henry Marques Dipp,

Bloqueio de matrícula surgiu como uma construção administrativo-judicial embasada em dois princípios elementares do direito: 1. Quem pode o mais (cancelar) pode o menos (bloquear); 2. A medida menos drástica (bloqueio) sempre deve ser adotada com preferência à medida mais drástica (cancelamento), quando ela se apresenta necessária e suficiente para remediar ou prevenir o mal ocorrido ou em potencial (DIPP apud PIRES NETO, 2010, p. 474).

Apesar de esse instituto ter surgido num primeiro momento como uma construção jurisprudencial e levantar o debate de sua inconstitucionalidade, na medida em que tornava indisponível ao titular de direitos reais o exercício de seu direito de propriedade, tornou-se necessária a alteração na lei de registro público para superar essa discussão, por meio da Lei 10.931/04, acrescentando os seguintes parágrafos ao artigo 214:

Art. 214 - As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta.

§ 1º A nulidade será decretada depois de ouvidos os atingidos.

§ 2º Da decisão tomada no caso do § 1º caberá apelação ou agravo conforme o caso.

§ 3º Se o juiz entender que a superveniência de novos registros poderá causar danos de difícil reparação poderá determinar de ofício, a qualquer momento, ainda que sem oitiva das partes, o bloqueio da matrícula do imóvel.

§ 4º Bloqueada a matrícula, o oficial não poderá mais nela praticar qualquer ato, salvo com autorização judicial, permitindo-se, todavia, aos interessados a prenotação de seus títulos, que ficarão com o prazo prorrogado até a solução do bloqueio (BRASIL, 2004).

Tal instrumento possibilita ao judiciário preservar a legitimidade dos atos jurídicos, principalmente diante do grave problema de duplicidade de matrícula imobiliária, que é um fato corriqueiro nos registros imobiliários que adotam o sistema de direitos (PIRES NETO, 2010, p. 475).

Quanto a essa problemática, é considerar que a duplicidade de matrículas tem presença na Alemanha, país que criou esse sistema de registro público e que conta com um sistema cadastral minucioso. No entanto, basta imaginar os efeitos dessa duplicidade nas serventias imobiliárias do interior da Amazônia, onde inexistente um cadastro confiável, principalmente das

propriedades rurais e os prejuízos que a duplicidade de matrícula representa para os negócios jurídicos celebrados naquela região.

Assim, a duplicidade de matrícula para o mesmo imóvel constitui grave irregularidade registrária, consistindo no entabulamento de um único imóvel, situado na mesma circunscrição imobiliária, lançado em fólhos diferentes e independentes um do outro, atribuído ao mesmo titular ou titulares distintos (BALBINO NETO, 2007, p. 112).

Continua Balbino Filho quanto à duplicidade de matrícula:

A possibilidade de sobreposição de matrículas no nosso ordenamento jurídico é uma constante ameaça, em primeiro lugar, devido à falta de comprovação e controle da realidade fática do imóvel, e, em segundo, obviamente porque nos falta o cadastro (BALBINO FILHO, 2007, p. 112).

Em razão disso, o bloqueio administrativo serve como instrumento de solução para essa problemática da duplicidade de matrícula imobiliária, pois impõe a regularização desses assentos imobiliários, sem prejudicar aquele terceiro de boa-fé. Além disso, a medida é um incentivo à regularização da matrícula eivada com esse vício.

3.3 O advento dos provimentos nº 013/2006-CJCI e nº 02/2010-CJCI

Superada a exposição quanto à possibilidade legal de bloqueio e cancelamento das matrículas imobiliárias de imóveis rurais, é importante retornar à subsunção da realidade do estado do Pará, que é fortemente marcado pela problemática da grilagem de terras, bem como pela existência de títulos nulos registrados nos cartórios de imóveis rurais, principalmente das serventias do interior do estado (ROCHA et al, 2015, p. 456).

Em meados da década de 1990, o Instituto de Terras do Pará (ITERPA) e a Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE) ajuizaram diversas ações de cancelamento de registros imobiliários que não tiveram um resultado efetivo no enfrentamento deste problema.

Entre o biênio de 2005-2006, a Corregedoria de Justiça do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará realizou diversas apurações nos cartórios de registros de imóveis do interior, nas quais foi constatado que as áreas registradas nas serventias superavam a superfície territorial do estado do Pará (SÁ, 2012, p. 387).

Diante do insucesso das medidas que anteriormente foram adotadas, a Corregedoria do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) decidiu enfrentar a problemática por meio da expedição dos provimentos nº 013/2006-CJCI e nº 02/2010-CJCI, em que o primeiro

diz respeito ao bloqueio e o segundo diz respeito ao cancelamento das matrículas anteriormente bloqueadas.

O provimento nº 013/2006-CJCI buscou bloquear todos aqueles registros de imóveis rurais que foram registrados sem respeitar o limite constitucional para alienação de terras públicas e que necessitam de autorização do Senado Federal ou do Congresso Nacional para tal alienação condicionada, com a referida autorização estabelecida desde a Constituição Federal de 1934 até a vigente – o que mudou ao longo do tempo foi o seu limite máximo em hectares, que condicionava alienação a essa autorização.

Vejamos o quadro demonstrativo:

Quadro 1 - Limite Constitucional de Alienação de Terras Públicas por Constituições

Constituição Federal	Fundamentação Legal	Limite Máximo em hectares	Casa Controladora
1934	Art.130	10.000 hectares	Senado Federal
1937	Art.155	10.000 hectares	Senado Federal
1946	Ec.10,09/11/1964(art.6)	3.000 hectares	Senado Federal
1967	Art.154	3.000 hectares	Senado Federal
1988	Art.49	2.500 hectares	Congresso Nacional

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, o referido provimento tomou como base para bloquear as matrículas imobiliárias a data de seu registro, e não a data constante no Título de Terra. Ademais, conforme a exposição de motivos constante no Provimento mencionado, tal medida de bloqueio foi exercida com base no poder geral de cautela, no art. 214, §3º da Lei nº 6.015/73, bem como com finalidade de assegurar o interesse de terceiros numa eventual hipótese de sentença invalidando os registros.

Isso se dá porque o simples fato de que, ao não tramitarem pelo rito autorizativo do Senado Federal e/ou Congresso Nacional, os referidos títulos, mesmo que autênticos, são tornados eivados de vícios de constitucionalidade, portanto, com seu registro imobiliário nulo. Ademais, em outros casos, os registros tinham origem em um documento válido, mas com área ampliada em relação àquela indicada no título originário de propriedade.

Ademais, o provimento nº 013-2006-CJCI deixa expresso na última exposição de motivos, o seguinte:

CONSIDERANDO que o BLOQUEIO da matrícula é medida provisória e administrativa, que pode ser revista a qualquer momento, desde que a parte interessada prove a regularidade de seu título, até mesmo regularizando, quando possível, juntos aos órgãos fundiários do Estado ou da União as suas posses nos limites constitucionais (PARÁ, 2006).

É nítida a preocupação da autoridade judiciária em oportunizar o contraditório e a ampla defesa ao proprietário constante no registro imobiliário, mesmo que de forma diferida, pois é expresso em *ipsis litteris* que o referido ato administrativo de bloqueio da matrícula do imóvel rural tem apenas caráter temporário e natureza cautelar; logo, para que haja o desbloqueio é imprescindível que se comprove a “regularidade de seu título”.

O referido excerto deixa expresso que o ônus da prova de regularidade da propriedade pertence ao particular, e não ao poder público. A Corregedoria do Interior foi feliz na redação deste “considerando” por deixar claro que se presume que toda propriedade seja pública, caso não haja prova em contrário de um justo título.

Por fim, o referido Provimento torna obrigatória a oitava prévia do Instituto de Terras do Pará (ITERPA)¹ antes de os juízes das varas agrárias promoverem o desbloqueio das matrículas imobiliárias. Isso demonstra a preocupação do poder judiciário com ouvir o órgão fundiário responsável pela emissão dos referidos títulos que originaram as matrículas imobiliárias objetos de desbloqueio.

Quanto ao Provimento nº 02/2010-CJCI, este surgiu a partir do Pedido de Providência nº 0001943-67.2009.2.00.0000 do CNJ (BRASIL, 2010), posto que, após o provimento 013-2006-CJCI, foi criada a Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem, a qual passou a discutir a possibilidade de realização do cancelamento administrativo de matrículas irregulares (SÁ, 2012, p. 387). Ocorre que, em 19 de março de 2009, o Conselho da Magistratura do Estado do Pará indeferiu a sugestão de procedimento para cancelamento de matrículas imobiliárias sugerida pela referida Comissão (MONTEIRO, 2014, p. 412).

Diante desta recusa, foi elaborado um Pedido de Providência junto ao CNJ para reverter a referida recusa, o qual foi assinado por diversos agentes públicos e entidades representativas da sociedade civil, dentre as quais assinaram o Estado do Pará, o ITERPA, o Ministério Público Federal (MPF), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Advocacia

¹ Isto ocorreu em virtude o referido órgão fundiário deter por força da lei nº4.584/75 competências para gerir as terras pertencentes ao patrimônio fundiário paraense, bem como por ser o guardião de todo acervo de títulos emitidos desde os primórdios do surgimento do Estado do Pará.

Geral da União (AGU), a Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETAGRI) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT).

Em 16 de agosto de 2010, o Corregedor Nacional de Justiça à época, o Ministro Gilson Dipp, no bojo do Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.2.00.0000, decidiu pelo cancelamento das matrículas que se encontravam bloqueadas por força do provimento 013-2006-CJCI, conforme a seguinte passagem de sua Decisão.

[...] À vista da recusa do Tribunal de Justiça do Estado do Pará ou seu Conselho de Magistratura, as providências necessárias para o imediato cancelamento dos registros e matrículas referentes aos imóveis cujas matrículas e registros foram bloqueados pela determinação do Provimento nº 13 da Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça no ano de 2006, merece execução apropriada.

É importante deixar clara a exata extensão da medida a adotar. Consoante a solicitação inicial e os termos da deliberação da Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Estado do Pará, **devem ser cancelados os registros inequivocamente incompatíveis com a legislação constitucional e infraconstitucional, ainda que não individualmente identificados.**

Oferece, no entanto, o Provimento e o requerimento das instituições que assinam o pedido, o quadro preciso das situações que merecem correção.

Nesses limites, devem ser cancelados todos os registros, com as averbações necessárias em todos os atos e transferências subsequentes encerrando-se a matrícula respectiva, nos Cartórios de Registros de Imóveis do interior do Estado do Pará de sua situação, referentes aos imóveis rurais atribuídos a particulares pessoas físicas ou jurídicas e originariamente desmembrados do patrimônio público estadual por ato da Administração que configure concessão, cessão, legitimação, usucapião, compra e venda ou qualquer tipo de alienação onerosa ou não, e que, sem autorização do Senado ou do Congresso:

- tenham sido lançados, no período de 16 de julho de 1934 a 8 de novembro de 1964, com área superior a 10.000 (dez mil) hectares;
- tenham sido lançados, no período de 9 de novembro de 1964 a 4 de outubro de 1988, com área superior a 3.000 (três mil) hectares;
- tenham sido lançados, a partir de 5 de outubro de 1988, com área superior a 2.500 (dois mil e quinhentos) hectares.

A determinação que ora expeço deverá ser cumprida imediatamente devendo a Corregedoria de Justiça das Comarcas do Interior do Estado do Pará, para esse efeito, caso necessário, prontamente editar todas as orientações aos Cartórios bem como deles cobrar a imediata comunicação do cumprimento, de tudo dando conhecimento a esta Corregedoria Nacional oportunamente (BRASIL, 2010a, grifo nosso).

Diante deste pedido de providência junto ao CNJ, surgiu o Provimento nº 002/2010-CJCI para dar efetividade à referida decisão, cuja essência declarou canceladas as matrículas imobiliárias anteriormente bloqueadas.

Art.1º. Determinar a todos os Cartórios de Registro de Imóveis do Interior do Estado do Pará que cumpram imediatamente a decisão do Corregedor Nacional de Justiça, **CANCELANDO TODAS AS MATRÍCULAS DE**

IMÓVEIS RURAIS que atualmente se encontram bloqueadas em decorrência do **Provimento nº 013/2006-CJCI**, com as **averbações necessárias em todos os atos e transferenciais subsequentes encerrando-se a matrícula respectiva** (PARÁ, 2010, grifo nosso).

Apesar de o referido Provimento de Cancelamento conter apenas três artigos, seus efeitos acarretaram um marco de divisor de águas no estado do Pará, pois os cartórios do interior foram obrigados a averbar o cancelamento de matrícula.

Após a decisão do Corregedor Nacional de Justiça, foram impetrados os primeiros Mandados de Segurança contra essa decisão junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), sob o argumento que o pedido de providência tramitou em segredo de justiça e houve violação à ampla defesa e ao contraditório (MONTEIRO, 2014, p. 413).

Ocorre que todos esses *mandamus* tiveram sua ordem denegada, e a 1ª Turma do STF formou por meio do MS nº31.681/DF, da relatoria do Min. Luiz Fux, o precedente de que não haveria violação a direito líquido e certo à referida decisão. Isso se deu em decorrência de o art. 214 da Lei 6015/73 estabelecer a possibilidade de cancelamento administrativo, e em decorrência de a Corregedoria das Comarcas do Interior e da Região Metropolitana do Estado do Pará ter editado o Provimento Conjunto nº10-CJCI-CJRMB que dispõe sobre o Procedimento de Requalificação de Matrículas canceladas pela decisão do CNJ.

Assim, estaria assegurada uma espécie de contraditório diferido ao proprietário, posto que o mesmo permanece com o direito assegurado de provar a regularidade dominial de seu imóvel rural e afastar os efeitos dessa averbação de cancelamento da matrícula. Além do mais, a decisão do CNJ não implicou a perda ou descaracterização da posse.

Superado o surgimento do provimento nº 013-2006-CJCI e nº 02-2010-CJCI, fica evidente que serviram de instrumentos eficazes para estancar a sangria provocada pela ferida da grilagem no estado.

Apesar de não ter o propósito de resolver por completo essa problemática, é inegável a contribuição dos provimentos para estabelecer um ponto de partida para confiabilidade dos registros imobiliários constantes nas serventias do interior, pois, conforme o relatório da comissão permanente de monitoramento, estudo e assessoramento das questões ligadas à grilagem (BRASIL, 2006), estima-se que 100 (cem) milhões de hectares tenham sido objeto de apropriação indevida em todo o Brasil, dentre os quais 30 milhões se localizam no estado do Pará.

Por fim, não merecem subsistir os argumentos contrários aos provimentos, pois muitas das vezes escondem discursos que buscam legitimar situações registrais fraudulentas. Em decorrência de o ordenamento jurídico brasileiro reger-se pelo princípio da supremacia do

interesse público, é inegável que, dada a realidade peculiar do Estado do Pará, era necessária a tomada de uma medida radical que tentasse restabelecer minimamente a confiabilidade dos registros imobiliários, do contrário ainda restaria a realidade de completa insegurança jurídica dos registros públicos do interior do estado do Pará. Não se trata de dizer que isso tenha acabado após o advento da decisão do CNJ, mas após seu advento surge um ponto de apoio a ser utilizado pelo poder público.

4 DOS ASPECTOS PERTINENTES À CONCESSÃO DE FINANCIAMENTO RURAL PELAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS AOS PRODUTORES RURAIS DO ESTADO DO PARÁ

Antes de adentrar propriamente os aspectos específicos atinentes à regulamentação da concessão de crédito rural junto aos produtores rurais, é fundamental tecer algumas considerações quanto a alguns institutos jurídicos e características desse segmento do direito bancário, que, mesmo não sendo objeto específico de estudo dessa pesquisa, acabam tangenciando de forma transversa o objeto da pesquisa.

Os agentes econômicos responsáveis pela concessão de financiamento de crédito são as instituições financeiras, conforme conceituadas nos termos do artigo 17 da Lei nº 4.595/64:

Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros (BRASIL, 1964).

O exercício das atividades financeiras é privativo a essas entidades (bancos comerciais e múltiplos, sociedades de crédito, financiamento e investimento etc.), de modo que o sistema jurídico brasileiro criou essa restrição e privilégios do exercício dessas atividades para esses entes privados.

O conceito legal de instituição financeira está atrelado à função de suas atividades privativas, que podem ser resumidas, segundo Salomão Neto (2011, p. 27), da seguinte forma: captação de recursos de terceiros em nome próprio (i), seguida de repasse financeiro através da operação de mútuo (ii), com intuito de auferir lucro derivado da maior remuneração dos recursos repassados em relação à dos recursos coletados (iii), desde que que a captação seguida de repassada se realize em caráter habitual (iv).

Além do mais, a Lei nº 4.595/64, que criou o Sistema Financeiro Nacional (SFN), estabeleceu um arcabouço legal destinado à disciplina da atividade bancária no Brasil. Nele, tem-se como órgão máximo o Conselho Monetário Nacional (CMN), seguido pelo Banco Central do Brasil (BACEN), tendo sido atribuído ao primeiro, em linhas gerais, a competência regulamentar e ao segundo, a competência executiva e fiscalizatória em relação à atividade bancária.

Quanto ao conceito de banco, não existe previsão para esse na legislação nacional, com sua conceituação dada pela tradição. Segundo Salomão Neto:

São instituições creditícias de caráter genérico cuja função é a captação e repasse de recursos sem o caráter de especialização em ou preponderância de certo tipo de negócio que caracteriza as sociedades de crédito, financiamento e investimento e as sociedades de desenvolvimento (SALOMÃO NETO, 2011, p. 65).

Assim, começamos a perceber que a atividade exercida pelos bancos, apesar de ter um caráter privado, possui um controle e fiscalização por parte do Estado.

No que toca ao objeto da presente pesquisa, especificamente atrelado às atribuições dos órgãos de Estado, o Conselho Monetário Nacional, por força do art.4, VI da lei nº 4.595/64, tem como atribuição:

art.4, VI- Disciplinar o crédito em todas as suas modalidades e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de quaisquer garantias por parte das instituições financeiras (BRASIL, 1964).

Quanto ao Banco Central (BACEN), essa é uma autarquia federal que tem como uma de suas competências exercer o controle do crédito sob todas as suas formas (art.10, VI da lei nº 4.594/64). Portanto, exerce uma função de executor e fiscalizador do cumprimento das regulamentações expedidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) em relação às instituições financeiras.

O CMN tem como finalidade legal formular a política de crédito objetivando o progresso econômico e social do país (art.2 da lei nº 4.594/64), bem como propiciar o aperfeiçoamento das Instituições Financeiras e dos instrumentos financeiros com objetivo de maior eficiência no sistema de pagamento e, por derradeiro, do crédito, nos termos do art.3, V da lei nº 4.594/64.

Nesse sentido, resta demonstrado que essas entidades estão legalmente investidas no poder de regulamentar a matéria atinente à atividade das Instituições Financeiras, desde que exerçam esse poder dentro dos limites autorizados pelas leis referentes ao Sistema Financeiro Nacional (SALOMÃO NETO, 2011, p. 115).

Assim, observamos que a atuação desses dois entes ocorre de forma coordenada e cooperada, posto que suas atuações precípuas dizem respeito à regulamentação da atividade financeira, o que confere a esses entes o poder regulamentar, que ocorre na prática por expedição de resoluções do BACEN, que nada mais são do que atos administrativos da instituição cujo conteúdo provém de deliberações do CMN.

4.1 A concessão de crédito rural pelo Sistema Nacional de Crédito Rural

Como dito anteriormente, é importante destacar que atividade financeira é regulamentada pelo Banco Central do Brasil (BACEN); no âmbito das relações de concessão de crédito às atividades econômicas agrárias, foi criado pelo BACEN o Manual de Crédito Rural (MCR), que tem como objetivo divulgar as normas aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) relativas ao crédito rural, às quais devem subordinar-se os beneficiários e as instituições financeiras que operam no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

Segundo o MCR, o crédito rural nada mais é do que suprimento de recursos financeiros concedidos por instituições financeiras, tendo como objetivo: estimular investimentos rurais, favorecer o custeio da produção e comercialização de produtos agropecuários, fortalecer o setor rural, incentivar a introdução de métodos racionais no sistema de produção, propiciar através desse crédito a aquisição e regularização de terras pelos pequenos produtores rurais, desenvolver atividades florestais e pesqueiras, assim como, quando o crédito foi destinado ao agricultor familiar, estimular a geração de renda e o melhor uso da mão-de-obra familiar (BRASIL, 2010b, 1-1-2).

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) é composto pelas seguintes instituições financeiras: Banco Central do Brasil, Banco do Brasil S.A., Banco da Amazônia S.A. e o Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Conforme o MCR 2-1-1, o crédito rural subordina-se às seguintes exigências imprescindíveis: idoneidade do tomador, apresentação de orçamento, oportunidade e adequação dos recursos, cronograma de utilização e de reembolso, fiscalização pelo financiador, liberação do crédito diretamente aos agricultores ou por intermédio de suas associações, e observâncias das disposições contidas no Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

Ocorre que a referida previsão é geral, de modo que no MCR 2-1-12 a concessão de crédito rural para o financiamento de atividades agropecuárias realizadas nos municípios que integram o Bioma Amazônico ficará condicionada à apresentação de pelo menos uma documentação do seguinte rol:

- 12 - A concessão de crédito rural para o financiamento de atividades agropecuárias nos municípios que integram o Bioma Amazônia, ressalvado o contido nos itens 14 e 15, ficará condicionada à:
 - a) apresentação, pelos interessados, de um dos documentos abaixo: (Res 4.422 art 1º)
 - I - documento emitido por cartório de registro de imóveis há até um ano que comprove a dominialidade do imóvel rural;

II - requerimento de regularização fundiária, no caso de ocupação em área da União, nos termos da Lei nº 11.952, de 25/6/2009;

III - documento comprobatório de ocupação regular de áreas dos Estados, conforme regulamentação estadual específica, ou, na ausência deste, protocolo de requerimento de regularização fundiária, emitidos pelo órgão estadual competente;

IV - Termo de Autorização de Uso (TAU) ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), expedido pela Secretaria de Patrimônio da União, ou documento correlato expedido pelo respectivo Governo Estadual, quando se tratar de áreas sob domínio deste, no caso de ocupantes regulares de áreas de várzea;

V - declaração do órgão responsável pelas Reservas de Desenvolvimento Sustentável, Reservas Extrativistas e Florestas Nacionais, integrantes das Unidades de Conservação de Uso Sustentável, no caso de habitantes ou usuários em situação regular;

VI - relação fornecida pelo Incra de beneficiários do projeto de assentamento, no caso de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) enquadrados nos Grupos “A” e “A/C” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); ou

VII - Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), quando se tratar de beneficiários enquadrados no Pronaf;

b) apresentação, pelos interessados, do recibo de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), instituído pela Lei nº 12.651, de 2012; (Res 4.487 art 1º)

c) verificação, pela instituição financeira: (Res 4.422 art 1º)

I - da inexistência de embargos vigentes de uso econômico de áreas desmatadas ilegalmente no imóvel, conforme divulgado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama);

II - da inexistência de restrições ao beneficiário assentado, por prática de desmatamento ilegal, conforme divulgado pelo Incra, no caso de financiamentos ao amparo do PNRA, de que trata o MCR 10-17;

III - da veracidade e da vigência dos documentos referidos neste item, mediante conferência por meio eletrônico junto ao órgão emissor, dispensando-se essa verificação quando se tratar de documento não disponibilizado em meio eletrônico; e

d) inclusão, nos instrumentos de crédito das novas operações de investimento, de cláusula prevendo que, em caso de embargo do uso econômico de áreas desmatadas ilegalmente no imóvel, posteriormente à contratação da operação, será suspensa a liberação de parcelas até a regularização ambiental do imóvel e, caso não seja efetivada a regularização no prazo de 12 (doze) meses a contar da data da autuação, o contrato será considerado vencido antecipadamente pelo agente financeiro (Res 4.422 art 1º) (BRASIL, 2010b, 2-1-12).

Pela regulamentação específica do BACEN em relação ao bioma amazônico, observa-se que o BACEN constrói uma lista de documentação “especial”, na qual o tomador deve escolher e apresentar apenas uma documentação listada no item 12, a).

Ocorre que essa documentação possui um caráter de escolha discricionário pelo tomador de financiamento. Desse modo, fica nítido que essa documentação mais relevante – capaz de afastar num juízo sumário o eventual risco de envolver um imóvel rural objeto de grilagem – não possui um caráter de compulsoriedade quanto a sua apresentação à instituição financeira.

Em razão disso, o tomador poderia se esquivar da apresentação dessa documentação escolhendo outras opções.

Por meio dessa disposição constante no manual de crédito rural criado pelo BACEN quanto à concessão de financiamento de imóveis rurais situados no bioma da Amazônia Legal, percebe-se que os critérios e exigências não são tão rígidos quanto parece ou não dão a devida atenção necessária no que tange à comprovação de que aquele imóvel foi em algum momento fruto do destacamento do patrimônio público particular ou objeto de processo de regularização fundiária.

Por outro lado, no aspecto da regularização ambiental do imóvel, o rigor já é critério indispensável a ser comprovado pelo interessado, pois, conforme alíneas “b”, “c”, “d”, é necessário: que seja apresentado à instituição financeira um recibo de inscrição no cadastro ambiental rural (i); que os bancos verifiquem a inexistência de embargos vigentes por ventura de áreas desmatadas ilegalmente no imóvel por meio de lista divulgada pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) (ii); inexistência de restrições ao beneficiário do assentamento por prática de desmatamento ilegal (iii); verificação da veracidade e vigência dessa documentação supramencionada (iv); e inclusão de cláusula no instrumento de crédito prevendo que, em caso de embargo do uso econômico de áreas de desmatamento no imóvel rural posteriormente a contratação da operação de crédito, deve ser procedida a suspensão da liberação de posteriores parcelas do crédito até a regularização ambiental do imóvel (v).

Ademais, conforme disposto no item 12-A do MCR.

12-A - Obrigatoriamente, a partir de 1º/1/2019, a concessão de crédito rural para o financiamento de atividades agropecuárias ficará condicionada à apresentação de recibo de inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR), instituído pela Lei nº 12.651, de 2012, que se constitui instrumento suficiente para atender à condição prevista no art. 78-A da referida Lei, ressalvado o disposto nos itens 12, 14, 15 e 16, e observadas ainda as condições e exceções a seguir: (Res 4.487 art 1º; Res 4.663 art 1º; Res 4.714 art 1º)—(BRASIL, 2010b).

Em mais uma disposição do manual, fica expresso taxativamente que, a partir de primeiro de janeiro de 2019, a concessão de crédito rural para o financiamento de atividades agropecuárias ficará condicionada à comprovação do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

No que tange ao aspecto da regularidade ambiental, fica cristalina a preocupação e precaução com a regularidade ambiental do imóvel objeto de concessão de financiamento. Isso ocorre por saberem que um eventual embargo ambiental sobre o imóvel trará impactos diretos para a segurança de esse crédito financeiro que foi concedido ao interessado ser honrado futuramente.

Desse modo, existe um descompasso das exigências de regularidade do aspecto ambiental e fundiário do imóvel, na medida em que esse último, sob um aspecto dos imóveis rurais localizados na Amazônia, não apresenta o mesmo nível de exigência de regularidade em relação ao aspecto da regularidade ambiental daquele imóvel, mesmo diante de um cenário de insegurança jurídica da dominialidade dos imóveis situados no bioma amazônico.

Considerando-se a forma como está redigido o manual de crédito rural do BACEN, percebe-se a despreocupação ou falta de conhecimento sobre a realidade problemática do bioma amazônico e principalmente do estado do Pará no que tange a insegurança jurídica e falta de confiabilidade dos registros imobiliários.

Superadas as disposições previstas no MCR, foi realizada diligência junto à maior Instituição Financeira de fomento da Amazônia, o Banco da Amazônia (BASA). Foi realizada uma entrevista no dia 08 de novembro de 2019 com o Dr. André Rodrigues, advogado do referido banco, responsável pelo setor de execuções e recuperação de crédito.

Diante dos questionamentos formulados na presente pesquisa, ele respondeu que, após o advento dos provimentos nº013-2006-CJCI e 02/2010-CJCI, houve impacto direto para o Banco, o que fez com que houvesse um enrijecimento dos critérios para concessão de crédito. Diante disso, narrou que o BASA possui normativas internas com critérios que são mais exigentes do que os constantes no MCR, mas que não tinha como os fornecer voluntariamente, em decorrência das normas de sigilo e governança da Instituição Financeira.

Durante a entrevista, o mesmo informou que as normas internas do banco estão num compasso mais rígido do que a simples documentação registral apresentada pelo interessado. De modo que são realizadas vistorias *in loco* prévia e posteriormente à concessão do financiamento de crédito, com objetivo de verificar: se o projeto apresentado pelo tomador está sendo executado (i), se houve desvio de finalidade do dinheiro investido pelo tomador (ii), se a regularidade ambiental do imóvel está de acordo com a legislação ambiental (iii), se o tomador tem capacidade para execução daquele projeto apresentado junto ao banco (iv). Esse processo fez com que os mecanismos internos de concessão de crédito ficassem fortalecidos.

Ademais, ressaltou que as execuções promovidas pelo BASA se encontram suspensas por força do art. 10 da Lei nº 13.340/2016:

Art. 10. Para os fins de que tratam esta Lei, ficam suspensos a partir da publicação desta Lei:

I - até 30 de dezembro de 2018, o encaminhamento para cobrança judicial, as execuções e as cobranças judiciais em curso e o prazo de prescrição das dívidas em relação aos débitos de que trata o art. 4º;

II - até 30 de dezembro de 2019, o encaminhamento para cobrança judicial, as execuções e cobranças judiciais em curso e o prazo de prescrição das dívidas, em relação aos débitos de que tratam os arts. 1º, 2º e 3º (BRASIL, 2016).

A referida legislação autorizou a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural que foram contratadas até 31 de dezembro de 2011 com o Banco Nordeste do Brasil S.A. e Banco da Amazônia S.A. Assim, no tocante aos financiamentos celebrados antes do provimento, que porventura tivessem algum risco no aspecto dominial, ficam comprometidos de serem avaliadas quanto ao risco da caducidade da garantia em decorrência da suspensão dos processos de execução. Quanto às execuções de processos judiciais em curso, o entrevistado informou que essas são resultantes de contratos de financiamentos que foram celebrados sob a égide das normas internas mais rigorosas para concessão de financiamento.

4.1.1 Garantias que podem ser concedidas pelo tomador às instituições financeiras

O termo “garantia” no sentido jurídico é qualquer forma de segurança conferida a determinado titular de direito subjetivo, em relação a tal direito. Assim, as garantias são mecanismos que visam a assegurar ao credor a efetivação do direito que lhe aproveita (SALOMÃO NETO, 2011, p. 451).

O instituto da garantia é tão importante para atividade das instituições financeiras que, na esfera regulamentar do CMN, existe uma imposição para que aquelas obtenham garantias suficientes para suas operações financeiras, nos termos da resolução nº 1.559/88 do BACEN:

IX -É vedado às instituições financeiras:

a) realizar operações que não atendam aos princípios de seletividade, garantia, liquidez e diversificação de riscos (BRASIL, 1988a).

Dito isto, as garantias bancárias podem ser garantias pessoais ou reais. Nas garantias pessoais, um terceiro se coloca no lugar do devedor, prometendo cumprir a obrigação se o devedor não o fizer, ou alternativamente ao devedor. Nas garantias reais, um bem é reservado ao credor para pagamento da dívida, caso o devedor não o faça. As garantias pessoais são a fiança e o aval, e as reais são o penhor, a hipoteca, a anticrese, a alienação fiduciária e a propriedade fiduciária (SALOMÃO NETO, 2011, p. 452).

Segundo o manual de crédito rural do BACEN, a escolha das garantias que serão concedidas pelo financiado ao financiador é de livre disposição, devendo ser ajustadas de acordo com a natureza do financiamento e o prazo do crédito, bem como se deve observar a legislação aplicável a cada espécie de financiamento (BRASIL, 2010b, 2-3-2).

Podendo essas garantias do crédito rural constituir-se da seguinte forma:

- 2 - A garantia de crédito rural pode constituir-se de: (Res 3.239; Res 3.556 art 11 I; Res 3.738 art 1º)
- a) penhor agrícola, pecuário, mercantil, florestal e cedular; (Res 3.239; Res 3.649 art 1º)
 - b) alienação fiduciária; (Res 3.239)
 - c) hipoteca comum ou cedular; (Res 3.239)
 - d) aval ou fiança; (Res 3.239)
 - e) seguro rural ou do amparo do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro); (Res 3.239; Res3.556 art 11 I)
 - f) proteção de preço futuro da commodity agropecuária, inclusive por meio de penhor de direitos, contratual ou cedular; (Res 3.738 art 1º)
 - g) outras que o Conselho Monetário Nacional admitir. (Res 3.239; Res 3.738 art 1º) (BRASIL, 2010b, p. 22).

Por esse rol de garantias, iremos nos deter apenas a duas modalidades creditícias das listadas acima por estarem relacionadas de forma transversa as garantias que foram constadas pelos processos da amostragem autuados no ITERPA e pela sua natureza de agravarem o próprio imóvel rural como garantia do crédito financiado, que são a alienação fiduciária(i) e hipoteca comum(ii). Sendo que conforme o MCR a primeira pode ser lavrada por instrumento público ou particular e a segunda deve ser lavrada por escritura pública (BRASIL, 2010b, 2-3-9-12).

A alienação fiduciária em garantia constitui um direito real de garantia sobre coisa própria com tratamento no Código Civil e legislação especial, e pode ser tanto de bens móveis quanto de bens imóveis (TARTUCE, 2016, p. 1156).

A Lei nº 9.514/1997, que inaugurou a previsão da alienação fiduciária em garantia sobre bens imóveis, dispõe em seu artigo 22:

Art. 22. A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel (BRASIL, 1997).

Nesse mesmo sentido, o Código Civil de 2002, ao disciplinar a propriedade fiduciária, prescreve: “Art. 1.361. Considera-se fiduciária a propriedade resolúvel de coisa móvel infungível que o devedor, com escopo de garantia, transfere ao credor” (BRASIL, 2002).

Sendo assim, essa espécie de garantia real nada mais é do que um direito real de garantia sobre uma “coisa” própria do devedor fiduciante em favor do credor fiduciário, de modo que é uma espécie de propriedade resolúvel, em que o primeiro exerce a posse direta e o último, a posse indireta.

É importante lembrar que alienação fiduciária em garantia foi introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Lei nº 4.728/65, que disciplinava o mercado de capitais, sendo inicialmente destinada apenas a bens móveis.

Com o advento da Lei nº 9.514/97, instituiu-se a alienação fiduciária de coisa imóvel no ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se, portanto, da legislação que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) e foi instituída para estimular o financiamento imobiliário no Brasil, que estabeleceu no art. 2º, referente às entidades que poderiam operar nesse sistema, o seguinte.

Art. 2º Poderão operar no SFI as caixas econômicas, os bancos comerciais, os bancos de investimento, os bancos com carteira de crédito imobiliário, as sociedades de crédito imobiliário, as associações de poupança e empréstimo, as companhias hipotecárias e, a critério do Conselho Monetário Nacional - CMN, outras entidades (BRASIL, 1997).

Observa-se que essa legislação especial – que buscou promover/incentivar o financiamento imobiliário em geral por meio da instituição dessa espécie de garantia real – teve como a destinação de seus atores principais justamente as instituições financeiras.

Nesse sentido, não resta outra conclusão se não que a alienação fiduciária é um “negócio de garantia” em que o devedor transfere ao credor a propriedade do bem para garantir o pagamento de determinada dívida, sob a condição de, após a liquidação, retornar a ter a propriedade do bem adquirido (MARTINEZ, 2010, p. 481). Por isso, sua utilização é muito rotineira nos contratos de financiamento de crédito, em decorrência de o não pagamento do crédito gerar a consolidação da propriedade plena em nome do credor fiduciário.

Além do mais, o processo de execução dessa garantia é mais célere quando comparado a outras garantias, na medida em que poderá satisfazer o crédito, em caso de inadimplemento, pela via extrajudicial junto ao cartório de registro de imóveis em que estiver registrado o imóvel.

Quanto a outra espécie de garantia real imobiliária, a hipoteca comum, segundo Tartuce (2016, p. 1139), é o direito real de garantia sobre coisa alheia com maior efeito prático, recaindo em regra sobre bens imóveis e não havendo a transmissão da posse da coisa entre as partes.

Quanto ao registro dessa garantia real, a professora Diniz (2010, p. 1002) explica que somente com o registro da hipoteca no livro nº 02 do cartório de registro de imóveis é que haverá a publicidade do ato e estabelecimento da data do nascimento do direito real, com eficácia *erga omnes*.

Esse entendimento legal está consubstanciado no art.1.492 do Código Civil: “Art. 1.492. As hipotecas serão registradas no cartório do lugar do imóvel, ou no de cada um deles, se o título se referir a mais de um” (BRASIL, 2002).

Esse dispositivo do Código Civil deixa claro que é imprescindível para validade dessa garantia possuir eficácia no ordenamento jurídico em que haja seu registro e averbação na matrícula imobiliária do imóvel rural agravado em garantia hipotecária no cartório de registro de imóveis onde estiver situado o imóvel. Esse mesmo entendimento é encontrado na Lei nº 6.015/73:

Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.

I - O registro:

2) das hipotecas legais, judiciais e convencionais; (BRASIL, 1973)

Além do mais, no que concerne à garantia real hipotecária, é importante tecer a consideração de que é admitida pelo ordenamento jurídico a pluralidade de constituição de hipotecas sobre o mesmo bem (art.1.476, BRASIL, 2002).

Essas são as duas espécies de garantias imobiliárias reais previstas no manual de crédito rural, que são instrumentos de garantia intrinsecamente ligados à problemática da presente pesquisa, na medida em que a averbação dessas garantias sobre um imóvel rural, não originário de um justo título, representa a oneração de bens públicos indevidamente.

Diante dessa problemática legal posta até a presente fase do trabalho, atrelada às disposições normativas que regulamentam essa concessão de crédito rural, fica nítido que as Instituições Financeiras correm risco de essas garantias perecerem, e conseqüentemente de haver embaraços para reaverem esse crédito rural financiado, sob risco de até mesmo não conseguirem reaver novamente esse crédito financiado.

4.2 Do Manual de Crédito Rural (MCR) e o precoce zelo pela regularidade fundiária

Como mencionado de forma breve na seção 4.1, a regulamentação que o BACEN impõe às Instituições Financeiras está mais centrada na regularidade ambiental do imóvel, objeto de garantia real, do que no aspecto fundiário desse imóvel. Parte dessa distinção de tratamento deve-se principalmente aos sucessivos debates envolvendo essa temática que ocorreram no passado.

Em 1972, a Declaração da Organização das Nações Unidas e do Meio Ambiente (Declaração de Estocolmo) já indicava a tendência de aproximação entre a agenda socioambiental e agenda financeira (MOREIRA, 2011, p. 36).

Posteriormente, em 1992, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) encabeçou a chamada iniciativa financeira no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em que grandes Instituições Financeiras começaram a debater a necessidade de que fatores, como os potenciais impactos ambientais e sociais negativos dos empreendimentos objetos de concessão de crédito, fossem levados em conta como variantes de critérios para os projetos por eles financiados (SOUZA, 2018). Nesse mesmo ano, esse processo ocasionou a aprovação, em Nova York, da “Declaração dos Bancos para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável”, na qual firmaram parte 30 bancos comerciais de 23 países. Por meio desta declaração, restou pactuada a obrigação de observância dos aspectos ambientais quanto à concessão de crédito aos tomadores (MOREIRA, 2011, p. 36).

Por sua vez, isso deu ensejo, em 1995, à assinatura do Protocolo Verde, que agregou as cinco principais Instituições Financeiras Federais, quais sejam Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste do Brasil S/A, Banco da Amazônia S/A e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o que resultou na elaboração de princípios e diretrizes voltados à responsabilidade socioambiental (MOREIRA, 2011, p. 38).

Dentre esses princípios, estão: o de financiamento voltado à proteção da qualidade de vida da população (i), o uso sustentável dos recursos naturais e a proteção ambiental (ii), o oferecimento de condições de financiamento vantajosas para projetos socioambientais (iii), a orientação ao tomador de crédito (iv), a necessidade de considerar os impactos e custos socioambientais na gestão de ativos (v) e a análise de risco de clientes e de projetos de investimentos tendo por base a Política Nacional de Meio Ambiente (vi) (MOREIRA, 2001, p. 39).

Nesse cenário, é importante lembrar da Resolução nº 4.327/2014, expedida pelo BACEN, que dispõe “sobre as diretrizes que devem ser observadas no estabelecimento e na implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil”. Assim prescreve no art.1:

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre as diretrizes que, considerados os princípios de relevância e proporcionalidade, devem ser observadas no estabelecimento e na implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSA) pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Parágrafo único. Para fins do estabelecimento e da implementação da PRSA, as instituições referidas no caput devem observar os seguintes princípios:

- I -relevância: o grau de exposição ao risco socioambiental das atividades e das operações da instituição; e
- II -proporcionalidade: a compatibilidade da PRSA com a natureza da instituição e com a complexidade de suas atividades e de seus serviços e produtos financeiros (BRASIL, 2014).

A referida regulamentação visa ao processo em que as Instituições Financeiras internalizam em suas atividades a implementação da política de responsabilidade socioambiental, que estabelece que os riscos socioambientais sejam considerados por tais entidades financeiras no momento da concessão de crédito e/ou na realização de investimentos (SOUZA, 2018).

Essa sistemática de preocupação com a responsabilidade socioambiental dos empreendimentos financiados é objeto de regulamentação pelo BACEN, e atualmente está vigente a Resolução nº 4.422 de 2015, que dispõe o seguinte no que concerne a essa responsabilidade ambiental:

b) apresentação pelos interessados de:

I -cadastro ambiental rural, licença, certificado, certidão ou documento similar comprobatório de regularidade ambiental, vigente na data de contratação do crédito, do imóvel onde será implantado o projeto a ser financiado, expedido pelo órgão ambiental competente na respectiva unidade da federação; ou

II - na inexistência dos documentos citados no inciso I desta alínea, atestado de recebimento da documentação exigível para fins de regularização ambiental do imóvel, emitido pelo órgão estadual responsável, ressalvado que, nos estados onde não for disponibilizado em meio eletrônico, o atestado deverá ter validade de 12 (doze) meses;

c) verificação, pela instituição financeira:

I - da inexistência de embargos vigentes de uso econômico de áreas desmatadas ilegalmente no imóvel, conforme divulgado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama);

II - da inexistência de restrições ao beneficiário assentado, por prática de desmatamento ilegal, conforme divulgado pelo Incra, no caso de financiamentos ao amparo do PNRA, de que trata o MCR 10-17;

III -da veracidade e da vigência dos documentos referidos neste item, mediante conferência por meio eletrônico junto ao órgão emissor, dispensando-se essa verificação quando se tratar de documento não disponibilizado em meio eletrônico; e

d) inclusão, nos instrumentos de crédito das novas operações de investimento, de cláusula prevendo que, em caso de embargo do uso econômico de áreas desmatadas ilegalmente no imóvel, posteriormente à contratação da operação, será suspensa a liberação de parcelas até a regularização ambiental do imóvel e, caso não seja efetivada a regularização no prazo de 12 (doze) meses a contar da data da autuação, o contrato será considerado vencido antecipadamente pelo agente financeiro (BRASIL, 2015).

Por intermédio desta resolução, o BACEN estabeleceu a exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônico. Tornando a condicionar a concessão a concessão de crédito

rural para essa atividade agrária nesse bioma, há diversos critérios que visam a garantir o financiamento aliado à proteção ambiental (MOREIRA, 2011, p. 39).

Ocorre que essa imposição de precaução que o BACEN impõe às Instituições Financeiras no tocante à regularidade ambiental do imóvel rural do tomador do financiamento não tem o mesmo rigor quando se trata de exigir a regularidade fundiária desse mesmo imóvel – marcadamente porque, conforme mencionado indiretamente no tópico 4.1, inexistente uma regulamentação do BACEN que imponha compulsoriamente que as Instituições Financeiras exijam do tomador documentação que ateste a regularidade e autenticidade fundiária daquele imóvel rural. Em razão disso, deduz-se que esse debate quanto à incerteza dominial nos imóveis situados na Amazônia ainda é incipiente.

Ocorre que essa preocupação quanto a regularidade fundiária deveria ser observada compulsoriamente pelas Instituições Financeiras, pois a Constituição Federal, estabelece que o Sistema Financeiro nacional, deve estar estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e atender os interesses da coletividade, nos termos do art.192:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram (BRASIL, 1988b).

Atestar a regularidade ambiental dissociada da regularidade fundiária do imóvel objeto de garantia e de destinação de financiamento em nada contribui para o cumprimento do mandamento constitucional, que impõe que o Sistema Financeiro Nacional (SFN) deve ser estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país (i) e servir aos interesses da coletividade (ii).

Paulo Affonso Leme Macha, ao explicar a finalidade do art.192 da CF, expõe:

O dinheiro que financia a produção e o consumo fica atrelado à moralidade e à legalidade dessa produção e desse consumo. A destinação do dinheiro não é, evidente, neutra ou destituída de coloração ética. Nem o dinheiro privado nem o dinheiro público podem financiar a poluição e a degradação da natureza (MACHA, 2012, p. 389).

Ter essa dissonância entre preocupação ambiental e despreocupação fundiária é um equívoco que está perecendo com o tempo no âmbito da regulamentação do Banco Central do Brasil, ainda mais diante dos novos ares que o direito agrário e ambiental está tomando. Sobretudo, porque o direito agrário passou a ser compreendido conjuntamente com o direito

ambienta, posto que a atividade agrária está intrinsecamente vinculada aos bens ambientais, tais como terra, água, ar, solo, subsolo. A esse respeito, a doutrina mais recente já defende uma nova nomenclatura para direito agroambiental (MATTOS NETO, 2018, p. 24).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) já pacificou o entendimento de que a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, ou seja, responsabilidade que independe de culpa do agente, fundada no simples risco ou simples fato da atividade causadora do dano ambiental (MIRRA, 2017). Esse entendimento do STJ se deve ao fato de a corte superior ter adotado a Teoria do Risco Integral e Teoria da Equivalência das Condições – a primeira refere-se à responsabilidade civil ambiental, no modelo que não admite como causas de excludente de responsabilidade: ilicitude da atividade, caso fortuito, força maior e fato de terceiro; a última diz respeito a estender a responsabilidade civil a todos aqueles que, de alguma forma, deram causa ao dano ambiental seja de forma direta seja indireta (MIRRA, 2017).

Nesse mesmo sentido prossegue Álvaro Mirra:

Basta a comprovação (i) do dano causado ao meio ambiente; (ii) de uma atividade ou omissão degradadora; e (iii) donexo causal entre o dano e o fato da atividade degradadora, sendo irrelevante discutir se houve culpa ou não do agente (MIRRA, 2017).

De modo que essa responsabilidade objetiva é fundamentada no art. 14, §1º, da lei nº 6938/81:

Art 14 - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente (BRASIL, 1981).

Nesse mesmo sentido a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente define como poluidor, no art. 3º, IV “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. A referida disposição normativa institui a figura do poluidor indireto e estende a responsabilidade objetiva a esse agente.

Isso enseja a configuração do poluidor direto e indireto como responsáveis pelo dano ambiental. Segundo Antunes e Fernandes:

se depreende de uma análise sistemática da Política Nacional do Meio Ambiente, poluidores diretos e indiretos são objetivamente responsáveis na esfera cível por danos ambientais. Não importa, para imputação de responsabilidade civil, a configuração de dolo ou culpa do agente causador do dano. Ademais, ao prever a possibilidade de responsabilização de agentes indiretos, a lei esgarça o requisito do nexo de causalidade em um conceito jurídico indeterminado, sem que, todavia, estabeleça os limites para esse esgarçamento. Essa ação é particularmente inapropriada para a responsabilização ambiental irrestrita de instituições financeiras (ANTUNES; FERNANDES, 2016, on-line).

Assim, no tocante à responsabilidade ambiental, percebe-se uma abertura normativa muito ampla quanto à responsabilização por danos ambientais. Isso fez com que o Superior Tribunal de Justiça (STJ), por meio do Recurso Especial nº 1.071.741/SP, estabelecer:

[...]

4. Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação in integrum, da prioridade da reparação in natura, e do favor debilis, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. Precedentes do STJ

[...]

12. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem (BRASIL, 2010c).

Segundo Álvaro Mirra, ao comentar sobre esse julgado:

Com isso, abrem-se diversas possibilidades de responsabilização de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, com a ampliação dos sujeitos responsáveis por degradações ambientais (MIRRA, 2017, on-line).

Isso acaba viabilizando a hipótese de responsabilizar civilmente as Instituições Financeiras que concedem crédito ou financiamento para atividades efetiva ou potencialmente lesivas ao meio ambiente (MIRRA, 2017). Ademais, conforme o art.12 da Lei nº 6938/81:

Art.12 - As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA (BRASIL, 1981).

Ademais, o art. 170 da Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre os princípios gerais da atividade econômica, que compreende atividade das Instituições Financeiras, estatui:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (BRASIL, 1988b).

Com base nesse posicionamento do STJ e na fundamentação legal acima exposta, tem-se discutido a extensão de responsabilização das instituições financiadoras pelos danos ambientais.

Tendo como parâmetro a fórmula empregada no RESP 1.071.741/SP pelo STJ, “equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, que financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem”(BRASIL, 2010c). É defendida a tese de esse entendimento ser aplicado aos casos envolvendo “dano fundiário”, quando as Instituições Financeiras, ao não terem a precaução de exigir do tomador documentação relacionado a regularidade fundiária do imóvel, acabam violando o disposto no art.192 da Constituição Federal.

Essa violação ao interesse da coletividade e ao desenvolvimento equilibrado do país tem sua consumação no momento de se averbar como garantia de um financiamento um bem público pertencente indistintamente a toda coletividade.

Diante deste descompasso do BACEN em não promover novas alterações no manual de crédito rural, há a abertura de possibilidade para Instituições Financeiras deixarem de exigir a regularidade fundiária como uma exigência para concessão de crédito. Dessa forma, é defendido o argumento de se imputar responsabilidade àquelas por danos fundiários, tendo como parâmetro associativo a tese da responsabilidade indireta por danos ambientais.

4.3 Dos processos autuados junto ao ITERPA de interesse das instituições financeiras

Tendo em vista que objetivo do presente trabalho é analisar se, após o advento dos provimentos de bloqueio e cancelamento da Corregedoria do Interior do Tribunal de Justiça do

Estado do Pará, as instituições internalizaram a problemática da indefinição e incerteza do domínio dos imóveis rurais registros nos registros públicos que são objeto de garantia do financiamento rural, a metodologia da realização dessa pesquisa consistiu no método dedutivo e empírico, com a realização de diligências junto ao Instituto de Terras do Pará (ITERPA), com o objetivo de pesquisar, coletar e analisar os processos administrativos existentes no órgão fundiário.

A referida coleta de dados técnicos foi realizada durante o período de 1º de janeiro de 2019 a 1º de outubro de 2019, teve como parâmetro para identificar e selecionar os dados amostrais em relação ao universo de processos existentes no ITERPA os seguintes critérios: que tivessem como requerente Instituições Financeiras (i), que tivessem sido autuados após 21 de Junho de 2006, que tivessem como assunto em seu requerimento pedido de informação ou certidão, que tivessem no corpo do requerimento alguma menção a autenticidade e regularidade de Título Definitivo em relação a algum imóvel rural.

Após diversas diligências presenciais nesse período junto ao ITERPA, foi constatado pelo sistema interno de busca e localização de processos administrativos que todos os processos do universo amostral estavam localizados na Coordenação de Documentação e Informação (CDI) e Gerência de Documentação e Arquivo (GDA), setores do Instituto de Terras do Pará (ITERPA) responsáveis respectivamente pelo armazenamento de informações referentes a titulações realizadas pelo estado do Pará e pelo arquivo dos processos administrativos que se encontram arquivados definitivamente.

Dessa pesquisa resultou amostragem de processos com um total de 12 processos, conforme discriminados abaixo.

Quadro 2 - Relação de Processos de Interesse das Instituições Financeiras

PROCESSO	BANCO	ASSUNTO	ANO	SETOR
2012/511531	B.Amazônia	Confirmação de autenticidade de título	2012	GDA
2010/50917	B.Amazônia	Informação sobre o TD de Antonio Alves de Souza	2010	CDI
2015/195354	B.Amazônia	Informação sobre o TD de Antonio Alves de Souza	2015	CDI
2006/409273	B.Amazônia	Informação sobre o TD de Antonio Alves de Souza	2006	CDI
2008/89538	B.Amazônia	Informação quanto a transferência do domínio público para o particular	2008	CDI
2015/287951	B.Amazônia	Informação referente ao imóvel rural de raimundo nazareno dos santos	2015	CDI
2009/286975	B.Brasil	Informação sobre a legitimidade dos Títulos de Domínio	2009	CDI
2011/475809	B.Brasil	Informação	2011	CDI
2014/496321	B.Brasil	Solicitação de informação referente ao imóvel Tamatateua de capanema	2014	CDI
2013/77577	B.Brasil	Informação se os imóveis foram destacados do patrimônio público	2013	GDA
2006/113488	B.Brasil	INFORMAÇÃO	2006	CDI
2013/2236	Banmerindus	CERTIDÃO	2013	GDA

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na fase preliminar de identificação e coleta de informações, foi possível observar a insignificância da quantidade de processos administrativos protocolados por instituições financeiras junto ao ITERPA que versam sobre maiores esclarecimentos envolvendo autenticidade e legitimidade de títulos de terra expedidos pelo estado do Pará e têm no corpo do pedido de informação o assunto financiamento ou autenticidade e legitimidade de títulos ou até mesmo pedido de requalificação de matrícula imobiliária.

Após essa verificação no sistema interno de processos do ITERPA, foram realizadas diligências junto à Sub-Procuradoria de Processos Administrativos (SPA), setor composto por 7 (sete) procuradores autárquicos que são responsáveis por analisar e proferir parecer jurídico sobre todos os processos de caráter administrativo do ITERPA.

Em 11 de novembro de 2019, foi realizada uma entrevista com os procuradores que compõem atualmente os quadros desse setor jurídico. Todos foram unânimes ao afirmar que raramente se defrontam com um processo administrativo de interesse de Instituição Financeira que diga respeito a pedido de informação e/ou certidão de autenticidade de títulos.

A única observação que todos eles mencionaram é que, em alguns processos de pedido de certidão de autenticidade de título, o interessado menciona no requerimento que aquele pedido de certidão tem como objetivo fins bancários.

Posteriormente, foi estabelecido um diálogo juntamente com o Dr. Jader Pereira no dia 12 de novembro de 2019, que além de exercer a função de procurador, exerce a função de Coordenador da Comissão Permanente de Análise de Documentos (CPAD), setor responsável por proceder análise jurídica quando o ITERPA se depara com alguma documentação de terra que possua indícios de fraude.

Ele informou que processos que envolvem Instituições Financeiras são esporádicos no órgão, mas que se recorda que antigamente era comum haver processos de informação dessas entidades.

Atribui essa mudança de postura, na crença que os bancos devem ter transferido o ônus da comprovação da regularidade dominial ao tomador de financiamento. Posto que muitos processos de certidão de autenticidade de título, o interessado menciona que tem como finalidade apresentar a certidão junto aos bancos.

Ademais, informou que atualmente existe 10 (dez) processos em análise pela CPAD, sendo que desses consta como um sendo de interesse do BASA, nº2000/68678, que está para análise final quanto a falsidade de um título informado por aquela Instituição Financeira, e que foi objeto de averbação de hipoteca no registro de imóveis.

Quando questionado sobre a problemática dessa pesquisa, informou que as Instituições Financeiras deveriam solicitar previamente, antes da concessão do financiamento, informação junto ao ITERPA como os seguintes objetivos: verificar a autenticidade da certidão do ITERPA apresentado pelo tomador (i), se o interessado está descumprindo alguma cláusula resolutive do Título de Terra que origina seu imóvel (ii), se aquele tomador está inadimplente junto ao ITERPA quanto ao pagamento do valor da terra nua (VTN) referente ao parcelamento do seu título de terra (iii).

Na medida que relatou pela sua experiência, que existe muitos casos que o beneficiário recebe o título da terra do ITERPA, e efetua o pagamento apenas da primeira parcela do título restando as outras parcelas em débito. O que dá ensejo a possibilidade de o ITERPA cancelar esse título e reincorporar aquela área novamente ao patrimônio público.

Ocorre que nessa vacância, não existe óbice para o interessado apresentar esse título de terra ao banco dando “aparência” que o destacamento do patrimônio público transcorreu em definitivo, quando que na realidade aquele título poderia encontrar-se com cláusulas resolutive sendo descumpridas, o que permitiria o cancelamento daquele título de terra pelo ITERPA.

Por fim, acredita que as Instituições Financeiras não internalizaram a problemática da grilagem de terras do estado do Pará, justamente em decorrência de não provocarem o órgão fundiária solicitando informação quanto a regularidade do destacamento do patrimônio público daquele imóvel ofertado em garantia.

Diante de todo exposto e de toda coleta dos processos administrativos, acaba ganhando força e concretude a hipótese de que os bancos não possuem, desde o advento dos provimentos nº 013/2006-CJCI e nº 02/2010-CJCI até o presente momento, interesse nenhum em provocar o ITERPA com objetivo de ter maior segurança jurídica no momento de conceder determinado financiamento que tem como garantia um imóvel rural supostamente de dominialidade do hipotecante, seja esse requerimento prévio seja posterior à concessão do financiamento seja de eventuais auditorias realizadas pelos bancos para verificar o risco do crédito que essa garantia pactuada pode representar futuramente numa eventual inadimplência do devedor.

Quando se analisa individualmente esses processos sob o enfoque da problemática dessa pesquisa, chega-se à conclusão de que, em relação à integralidade dos pedidos de informação, nenhum foi apresentado com georreferenciamento com coordenadas geográficas da área (i), limitam-se a apresentar somente informação referente ao beneficiário do título de terra, seu número, localidade, proprietário atual e/ou juntada de certidões imobiliários (ii). Na medida em que essas últimas são incompletas, por não remontarem ao momento do destacamento do patrimônio público, isso enseja a inviabilidade de o ITERPA apresentar qualquer resposta ao

requerimento de informação, em decorrência da autarquia fundiária não ter controle sobre os registros imobiliários.

Ademais, nos processos administrativos da amostra percebe-se que, dos doze (12) processos, oito (8) não tiveram nenhuma resposta por parte do ITERPA. O restante dos processos foram arquivados, seja por falta de atendimento por parte das Instituições Financeiras, seja por falta das notificações do ITERPA solicitando documentos, seja por falta de interesse dos bancos em diligenciar aos autos administrativos. Além disso, dos processos que foram respondidos, nenhum atestou a autenticidade com a correspondência de localização da área objeto de financiamento, mas limitou-se tão somente a transcrever a informação constante nos livros de títulos constantes na Coordenação de Documentação e Informação (CDI).

Desse espaço amostral, apenas dois (2) fizeram referência expressa em seu requerimento de pedido de informação aos provimentos nº 013/2006-CJCI e nº 02/2010-CJCI e seus efeitos em relação aos imóveis de que estavam solicitando informação. Apenas em um (1) processo esse pedido de informação ficou expresso que ocorreu em um momento anterior à concessão de financiamento de crédito, e por isso estava pleiteando esta informação, sendo que esse pedido de informação não foi respondido até o presente momento.

Ademais, conforme mencionado anteriormente, dos doze (12) processos, em nenhum houve a juntada do georreferenciamento ou memorial descritivo da área com coordenadas geográficas por parte das Instituições Financeiras, já que se limitaram tão somente a mencionar o nome do proprietário atual, o lote ocupado, apresentação de matrícula imobiliária e pedido de informação genérica sobre se aquele imóvel tinha sido destacado regularmente do patrimônio público.

Observaram-se todos os imóveis que tiveram sua propriedade consolidada em nome dos bancos, por efeito das garantias creditícias, conforme ocorreram antes do ano de 2006. Ademais, em relação à amostragem dos processos, um apresentou um formato de *distinguishing* de postura por parte da Instituição Financeira, que se referia a um imóvel que foi adquirido pelo Banco da Amazônia por efeito de adjudicação judicial, e o próprio banco estava solicitando que o ITERPA procedesse o cancelamento dessa matrícula, pois não queria que esse imóvel ficasse constando em nome dessa Instituição Financeira no sistema da Receita Federal.

Sob o enfoque de uma visão global e generalista do fenômeno observado, foi possível deduzir que nenhuma Instituição Financeira apresentou nem apresenta atualmente preocupação em provocar o ITERPA para solicitar informação sobre a origem dominial do imóvel rural ofertado em garantia, muito menos para entender a sistemática de que não basta a existência de

um título de terra, mas que é imprescindível a subsunção de correspondência da área titulada e área ocupada pelo financiado.

Além disso, em todos os processos administrativos analisados, a documentação imobiliária apresentada não é de inteiro teor, em outras palavras, não remonta ao momento do destacamento do patrimônio, em que o ente público outorgou um justo título (título de terra) ao particular.

Isso acaba frustrando qualquer pesquisa no acervo fundiário do ITERPA para atestar a dominialidade da área. Em relação aos processos dessa natureza, a autarquia fundiária notificou as instituições financeiras a apresentarem certidão de inteiro teor. Dessas notificações, nenhuma teve retorno no cumprimento dessas diligências, o que demonstra o desconhecimento por parte dos bancos da informação de que toda propriedade possui uma origem pública ou que não se exige uma Certidão de Inteiro Teor do imóvel ofertado pelo tomador.

A dedução que resta é de que as Instituições Financeiras supõem que o ITERPA detém o controle e fiscalização das atividades notariais, posto que a ausência de apresentação da informação do título de terra originário acaba inviabilizando qualquer espécie de resposta de processo de resposta de informação do ITERPA, na medida em que, mesmo existindo uma base digital fundiária (BDF) no órgão, muitos títulos não estão plotados nessa base digital, em virtude de se tratar de títulos antigos e que não possuem coordenadas geográficas em sua descrição.

Por sua vez, isso que acaba fazendo com que a pesquisa quanto a jurisdição e dominialidade ocorra de forma manual por meio da consulta aos canchotos de títulos. Por isso a imprescindibilidade e relevância do fornecimento da certidão de inteiro teor que remonte à origem do destacamento do patrimônio público.

Desse modo, essa problemática em protocolar, diligenciar e instruir o pedido de informação dos bancos junto ao ITERPA demonstra duas conclusões. Primeiro, que as instituições financeiras ainda não internalizaram a problemática da grilagem de terras do estado do Pará, na medida em que não utilizam da Lei de Acesso à Informação (12.527/2011) para provocar o órgão fundiário estadual sobre a eventual autenticidade veracidade de um título definitivo e/ou sobre regular destacamento do patrimônio público para o particular do imóvel constricto num registro imobiliário apresentado pelo suposto proprietário constante no registro de imóveis que procura essas instituições financeiras para celebrar contratos de empréstimo.

Por outro lado, mostra que as Instituições Financeiras acreditam que suas normas internas são suficientes para sanar eventuais riscos do financiamento.

Ocorre que a prática forense na seara agrarista do estado do Pará tem demonstrado que não basta que o registro imobiliário remonte a um título autêntico, mas é preciso que a área constante no georreferenciamento da fazenda (imóvel rural) corresponda à área para a qual o estado do Pará expediu aquele título. No entanto, essa espécie de informação só é obtida a partir do órgão fundiário, em decorrência de apenas esse deter essas informações técnicas.

Diante desse cenário inócuo, acaba-se criando um espaço atraente para a prática espúria da grilagem, visto que aumenta a probabilidade de risco de haver constrições ou adjudicações sobre bens públicos.

No entanto, essa nuvem de incerteza dominial que paira sobre a concessão de créditos rurais está diretamente relacionada à ausência de provocação ao ITERPA, posto que é ônus da Instituição Financeira, pela atividade que exerce, solicitar minimamente informações do órgão fundiário, sobretudo, em decorrência de o Instituto de Terras do Pará, por competência instituída pela Lei nº 4.584/75 em seu art. 2, I, c, ter como atribuição extremar o domínio público do particular, o que representa investigar a jurisdição e disponibilidade dos imóveis rurais para os quais requerentes provocam a autarquia a se manifestar.

Ademais, em análise aos referidos processos, fica nítido que as instituições financeiras preliminarmente adjudicam o bem, numa eventual situação de dação em pagamento ou averbam uma hipoteca para posteriormente solicitar informações ao ITERPA. Ao menos esse era o procedimento realizado pelos bancos antigamente.

Isso acaba representando uma inversão de fases, na medida em que, quando isso ocorre, acabam aumentando as chances de dívidas privadas serem quitadas com bens públicos ou utilizadas como garantias, mesmo pairando uma “nuvem” de desconfiança quanto à idoneidade da certidão de registro de imóveis.

Pelos processos autuados na Autarquia Fundiário Estadual, isso demonstra que as instituições financeiras desconheciam a matéria de direito agrário antigamente ou simplesmente ignoram atualmente a insegurança jurídica dos registros de imóveis do estado do Pará e utilizam de outros mecanismos internos para assegurar a solvência desse crédito rural.

4.4 Das consequências inerentes às instituições financeiras em não observar autenticidade do destacamento do patrimônio público para o particular dos referidos imóveis rurais

A atividade econômica das instituições financeiras é por essência uma atividade de risco inerente, que pode ser resumido na ideia de uma atmosfera em que existe uma probabilidade de perda ou ganho financeiro desses agentes empresariais em suas atividades econômicas.

Dessa forma, os riscos bancários podem ser classificados em três grupos: risco de mercado, risco operacional e risco de crédito (KASNAR, 2009).

Este último está relacionado diretamente aos contratos de empréstimo financeiro, na medida em que existe a possibilidade do não pagamento pelo tomador do crédito na data pactuada na avença. Essa espécie de risco pode ser subdividida da seguinte forma: risco de inadimplência, risco de degradação de crédito e risco de degradação de garantias.

Dentre estas, a última subdivisão está relacionada à perda da qualidade das garantias vinculadas ao financiamento que podem ser causadas por desvios dessas garantias ou sua depreciação.

O risco da degradação de garantias é justamente o risco com que sofrem as instituições financeiras atuantes no estado do Pará ao celebrarem contratos de financiamento de crédito que possuem como garantia um imóvel rural pertencente ao devedor (KASNAR, 2009).

Ocorre que, quando se analisam os processos autos em trâmite no órgão fundiário de interesse dos bancos, fica nítido que esses bancos não exigem dos clientes uma certidão atualizada do ITERPA que ateste autenticidade e correspondência do título definitivo com a área efetivamente ocupada pelos clientes e/ou os bancos não provocam o órgão fundiário para solicitar maior precisão sobre a dominialidade do imóvel.

Resta presumir que, ao avaliarem a concessão ou não do crédito, os bancos levam em consideração apenas uma certidão do cartório de registro de imóveis. É evidente que esses documentos gozam de fé-pública e de presunção de veracidade *juris tantum*. Todavia, as instituições financeiras do Estado do Pará, mesmo após o advento dos provimentos nº 013/2006-CJCI e nº 02/2010-CJCI, deveriam ter internalizado em sua gestão de risco de crédito que é preciso tomar cautela ao se deparar com uma garantia creditícia que tem como objeto um imóvel rural registrado numa serventia extrajudicial do estado do Pará. Além do mais, deveriam provocar mais o Instituto de Terras do Pará, solicitando informações sobre a regularidade dominial daqueles imóveis.

Ocorre que essas instituições financeiras não têm se precavido ao conceder esses financiamentos e, ao mesmo tempo, ao averbarem uma hipoteca nesses registros imobiliários, acabam assumindo implicitamente risco de estarem averbando uma oneração de natureza real sobre um bem público.

Daí resulta a abertura da possibilidade de uma eventual depreciação da garantia numa eventual execução desse crédito, em virtude do tratamento especial que a legislação confere aos bens públicos ou da própria dilapidação do patrimônio público, caso o ente público não chegue a tomar conhecimento dessa execução-

Conforme o administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 878), os bens públicos não podem ser penhorados, o que por consequência acarreta a impossibilidade de serem gravados com direitos reais de garantia. Ademais, o mesmo autor afirma que os bens públicos são imprescritíveis, o que enseja a impossibilidade de serem adquiridos por usucapião, com essa tradição normativa de conferir aos bens públicos essas garantias remontando ao Brasil-colônia e encontrando previsão na primeira Lei de Terras do Brasil, Lei nº 601/1850, em seu art.1º: “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra” (BRASIL, 1850).

No Brasil, os direitos reais sobre bens imóveis só se adquirem com o registro no cartório de registro de imóveis, por força do art.1.227 do Código Civil.

Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código (BRASIL, 2002).

Assim, seria mais prudente que os bancos exigissem uma documentação mais idônea para atestar que a dominialidade do bem objeto de oferta de garantia pertence realmente ao devedor. De modo que essa documentação poderia ser a exigência de uma certidão de autenticidade do título ou até mesmo diligência das Instituições Financeiras juntamente à autarquia de terras para atestar a autenticidade do destacamento do patrimônio público para o particular do imóvel rural objeto de garantia real.

Sobretudo, quando se considera que numa eventual ação de execução dos bancos em face desse devedor, é praxe que as pessoas jurídicas de direito público sejam intimadas para porventura apresentarem informação quanto ao imóvel rural objeto de garantia.

É justamente nesse momento, que pode haver a degradação da garantia, caso seja informado pelas pessoas jurídicas de direito público que o referido bem nunca adentrou propriamente a dominialidade do devedor, e o que esse possui tão somente detenção, por força da Súmula nº 619 do STJ.

Súmula nº 619- a ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias (BRASIL, 2018).

Desse modo, ao analisar a forma dos requerimentos dos processos administrativos da amostragem da pesquisa, fica nítido que os bancos não perceberam ou fingem não perceber a gravidade da situação em que incorrem ao não internalizar a problemática do estado do Pará,

no que toca à insegurança dos registros de imóveis fruto de décadas de práticas criminosas de grilagem de terras nos imóveis rurais da Amazônia.

5 CONCLUSÃO

Diante do exposto, após os dados coletados na presente pesquisa, podemos concluir que as Instituições Financeiras não têm demonstrado interesse em provocar o ITERPA, posto que, conforme os processos catalogados, esses são insignificantes em comparação ao fluxo de negócios celebrados por essas Instituições de Financeiras.

Ademais, em sede de regulamentação do Banco Central (BACEN) não existe uma normativa que imponha aos bancos a exigência da regularidade fundiária do imóvel objeto de garantia, já que, conforme o Manual de Crédito Rural (MCR), o BACEN possui uma preocupação com exigir a regularidade ambiental do imóvel objeto de financiamento, mais do que com exigir a regularidade dominial desse imóvel.

Em decorrência da insegurança jurídica que os registros imobiliários do estado do Pará possuem, com base nos provimentos da corregedoria do interior, reforça-se a hipótese de haver a possibilidade de risco de os bancos estarem averbando em garantia real imóveis pertencentes ao patrimônio público, o que acaba representando a dilapidação do patrimônio fundiário estadual.

Por fim, a presente pesquisa defende a tese de que as Instituições Financeiras possuem corresponsabilidade por esse dano fundiário ocasionado, na medida em que acabam exercendo uma cegueira deliberada no momento de avaliar a concessão de crédito rural, posto que incorrerem no risco de estarem onerando um bem público em garantia de uma dívida privada. Atrelado ao fato, de não solicitarem previamente a concessão do financiamento, informação junto ao ITERPA para atestar a dominialidade desse imóvel rural ofertado em garantia.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa; FERNANDES, Elizabeth Alves de. Responsabilidade civil ambiental de instituições financeiras. **Gen Jurídico**, [on-line], 15 jul. 2016. Disponível em: <tinyurl.com/y2h77ajn>. Acesso em: 8 nov. 2019.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Registro de Imóveis**. 9. ed. Saraiva, 1999.

BALBINO FILHO, Nicolau. **Averbações e cancelamentos no registro de imóveis: doutrina e prática**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do império. Brasília, DF: Presidência da República, [1850]. Disponível em: <tinyurl.com/2ur22mp>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1891]. Disponível em: <tinyurl.com/czskwlv>. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: <tinyurl.com/yzuq5ary>. Acesso em: 7 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 51290/GO**. Recorrente: Estado De Goiás. Recorrido: Sociedade Imobiliária Goiana Ltda e outros. Relator: Min. Evandro Lins, Segunda Turma, Julgado em 24/09/1968, DJ 18-11-1968 PP-04804 Ement Vol-00747-02 PP-00659 RTJ Vol-00048-01 PP-00049. Brasília: STF, 1968.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Brasília, 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1973]. Disponível em: <tinyurl.com/yj4xtntd>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1979]. Disponível em: <tinyurl.com/y6gb55wa>. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1981]. Disponível em: <tinyurl.com/jxldgge>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 1.559, de 22 de dezembro de 1988**. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, [1988a]. Disponível em: <tinyurl.com/yzdvkafa>. Acesso em: 7 set. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988b]. Disponível em: <tinyurl.com/czskwlv>. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: <tinyurl.com/yj4xtntd>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: <tinyurl.com/mgmb7ou>. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004.** Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: <tinyurl.com/yezqwdnn>. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira.** Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2006.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Pedido de Providências nº 0001943-67.2009.2.00.0000. Requerente: Procuradoria Geral do Estado do Pará e outros. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Relator: Ministro Gilson Dipp. 2010. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2010a]. Disponível em: <tinyurl.com/y6s4hh49>. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Carta-circular nº 3.472, de 23 de novembro de 2010.** Manual de Crédito Rural (MCR). Brasília, DF: Banco Central do Brasil, [2010b]. Disponível em: <tinyurl.com/y62auch8>. Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial: Resp 1071741/SP.** Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, Julgado em 24/03/2009, DJE 16/12/2010. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2010c]. Disponível em: <tinyurl.com/yht9mmuk>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 4.327, de 25 de abril de 2014.** Dispõe sobre as diretrizes que devem ser observadas no estabelecimento e na implementação da Política de Responsabilidade Socioambiental pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, [2014]. Disponível em: <tinyurl.com/yeuchbapf>. Acesso em: 7 set. 2019.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Resolução nº 4.422, de 25 de junho de 2015.** Ajusta as disposições gerais do crédito rural de que trata a Seção 1 (Disposições Gerais) do Capítulo 2 (Condições Básicas) do Manual de Crédito Rural (MCR). Brasília, DF: Banco Central do Brasil, [2015]. Disponível em: <tinyurl.com/yg2l6yng>. Acesso em: 7 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.340, de 28 de setembro de 2016.** Autoriza a liquidação e a renegociação de dívidas de crédito rural; altera a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <tinyurl.com/ygfg66np>. Acesso em: 11 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 619.** A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias. (Súmula 619, CORTE ESPECIAL, julgado em 24/10/2018, DJE 30/10/2018) Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2018]. Disponível em: <https://tinyurl.com/yzt9lhq>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis.** Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1976.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil anotado.** 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

KASNAR, Istvan. Análise de risco bancário: riscos da carteira de um banco. **EletroRevista: Revista Científica e Tecnológica**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 1-12, jan. 2009.

- LAMARÃO, Paulo. **Comentários à legislação de terras do Estado e outros ensaios**. Belém: Grafisa, 1980.
- MACHA, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MAIA, Altir de Souza. **Curso de direito agrário**. Brasília: Fundação Petrônio Portella, 1982.
- MARTINEZ, Sérgio Eduardo. Alienação fiduciária de imóveis. In: TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana (Coord.). **Novo Direito Imobiliário e Registral**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 480-518.
- MATTOS NETO, Antonio José de. **Curso de direito agroambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: 22 ed. Malheiros, 2006.
- MELO, Marcelo Augusto Santana de. Breves anotações sobre o registro de imóveis. In: TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana (Coord.). **Novo Direito Imobiliário e Registral**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 223-249.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. A responsabilidade civil ambiental das instituições financeiras. **Consultor Jurídico**, [on-line], 25 nov. 2017. Disponível em: <tinyurl.com/y4o8vk3r>. Acesso em: 8 nov. 2019.
- MONTEIRO, Jannice Amóras. Cancelamento administrativo de matrículas: o caso do Pará. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo; AMADEI, Vicente de Abreu (Coord.). **Direito notarial e registral avançado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 397-420.
- MOREIRA, Eliane. Responsabilidade do financiador por danos causados ao meio ambiente. In: PEREIRA, Hélio Rubens Pinho (Org.). **O Ministério Público no século XXI: os velhos e os novos desafios**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2011. p. 35-45.
- PARÁ. Decreto Estadual nº 410, de 08 de outubro de 1891. Regula a alienação das terras devolutas situadas dentro dos limites do Estado do Pará, e dá regras para a revalidação de sesmarias e outras concessões do Governo e para a legitimação das posses mansas e pacíficas. **Biblioteca Digital Medicina Animae**, [on-line], [1891]. Blog. Disponível em: <tinyurl.com/yfjeqvby>. Acesso em: 1 out. 2019.
- PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Corregedoria do Interior. **Provimento nº 013/2006, de 21 de junho de 2006**. Dispõe sobre a averbação de bloqueio de Matrículas de áreas rurais nos Cartórios do Registro de Imóveis nas Comarcas do Interior e dá outras providências. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, [2006]. Disponível em: <tinyurl.com/y4bss7ng>. Acesso em: 8 nov. 2019.
- PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Corregedoria do Interior. **Provimento nº 002/2010, de 23 de agosto de 2010**. Dispõe sobre o cancelamento de matrículas de imóveis rurais nos Cartórios de Registro de Imóveis do Interior do Estado do Pará e dá outras providências. Belém: Tribunal de Justiça do Estado do Pará, [2010]. Disponível em: <tinyurl.com/y5ahdjnu>. Acesso em: 8 nov. 2019.

PIRES NETO, Ari Álvares. Registro, cancelamento e bloqueio de matrícula. In: TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana (Coord.). **Novo Direito Imobiliário e Registral**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 455-479.

ROCHA, Ibraim et al. **Manual de direito agrário constitucional: lições de direito agroambiental**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SÁ, João Daniel Macedo. A possibilidade de cancelamento administrativo de registros de imóveis e o combate à grilagem. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 14, n. 103, p. 383-404, jun./set. 2012.

SALOMÃO NETO, Eduardo. **Direito Bancário**. São Paulo: Atlas, 2011.

SOUZA, Luciane Moessa de. Responsabilidade socioambiental no mercado financeiro e os riscos jurídicos. **Consultor Jurídico**, [on-line], 17 jul. 2018. Disponível em: <tinyurl.com/ye7cjbj3>. Acesso em: 8 nov. 2019.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

TORRES, Maurício Gonsalves. **A beiradeira e o grilador: ocupação e conflito no Oeste do Pará** São Paulo. 2008. 328 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e grilagem: instrumentos de aquisição da propriedade da terra no Pará**. Belém: UFPA; ITERPA, 2001.

TRECCANI, Girolamo Domenico. O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. **Ministério Público do Estado do Paraná**, [on-line], 2009. Disponível em: <tinyurl.com/y3mhomxt>. Acesso em: 8 nov. 2019.

WEIZENMANN, Luiz Carlos. A escritura pública decorrente da Lei 11.441/07 e seu registro. In: TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana (Coord.). **Novo Direito Imobiliário e Registral**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 271-298.