

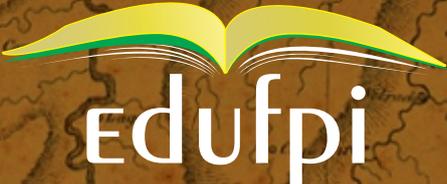
294/60 RR.
A U I Y
de nova divisão do Imperio
PELO
CRUZ MACHADO
LITHOGRAPHAR PELO
S. n.º: CONSULHEIRO
CORREIA DE OLIVEIRA
DO IMPERIO
desenhada por
beiro da Fonseca
1873



PROPRIEDADE TERRITORIAL NO ESTADO DO PIAUÍ

Homenagem a Simplicio Mendes

Gabriel Rocha Furtado
Francisco Lucas Costa Veloso
Orgs



Gabriel Rocha Furtado
Francisco Lucas Costa Veloso
(Organizadores)

Propriedade Territorial no Piauí:
Homenagem a Simplício Mendes



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ



Reitor

Gildásio Guedes Fernandes

Vice-Reitor

Viriato Campelo

Superintendente de Comunicação Social

Samantha Viana Castelo Branco Rocha Carvalho

Diretor da EDUFPI

Cleber de Deus Pereira da Silva

EDUFPI - Conselho Editorial

Cleber de Deus Pereira da Silva (presidente)

Cleber Ranieri Ribas de Almeida

Gustavo Fortes Said

Nelson Juliano Cardoso Matos

Nelson Nery Costa

Viriato Campelo

Wilson Seraine da Silva Filho

Projeto Gráfico. Capa. Diagramação.

Ravenna Araújo

Revisão

Lara de Castro Rêgo Kronenberger Soares

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Representação da Informação

P965 *Propriedade Territorial no Piauí: homenagem a Simplício Mendes. / Organizadores Gabriel Rocha Furtado, Francisco Lucas Costa Veloso. -- Teresina : EDUFPI, 2023.183 p.*

ISBN: 978-65-5904-237-1

1. Direito administrativo. 2. Direito civil. 3. Propriedade Imobiliária. I. Furtado, Gabriel Rocha. II. Veloso, Francisco Lucas Costa. III. Título.

CDD 341.3

Gisela Beatriz Costa Oliveira Carvahêdo Lima - CRB3/748



Editora da Universidade Federal do Piauí – EDUFPI
Campus Universitário Ministro Petrônio Portella
CEP: 64049-550 - Bairro Ininga - Teresina - PI – Brasil



SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO	7
2. INTRODUÇÃO	8
3. TRABALHOS CIENTÍFICOS	21
3.1. QUALIFICAÇÃO REGISTRAL DE TÍTULOS ADMINISTRATIVOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	21
3.1.1. Resumo.....	21
3.1.2. Introdução.....	22
3.1.3. Breve histórico e fundamentos constitucionais do Registro de Imóveis Brasileiro.....	24
3.1.4. Noções gerais acerca da Qualificação Registral.....	27
3.1.5. Limites da Qualificação Registral.....	32
3.1.6. Títulos Administrativos de Regularização Fundiária.....	37
3.1.7. Conclusão.....	44
3.2. OS DESAFIOS DO GEORREFERENCIAMENTO NOS IMÓVEIS TERRITORIAIS RURAIS DO PIAUÍ.....	48
3.2.1. Resumo.....	48
3.2.2. Introdução.....	49
3.2.3. Os benefícios do Georreferenciamento.....	50
3.2.4. Os desafios que obstam a individualização das parcelas/lote.....	51
3.2.4.1. Desafios de Campo.....	52
3.2.4.2. Desafios com o Proprietário.....	53
3.2.4.3. Desafios com Ocupações Irregulares / Ilegais.....	54
3.2.4.4. Desafios Legais e Institucionais.....	55
3.2.5. Conclusão.....	57
3.3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO GARANTIA DO DIREITO À MORADIA: A APLICABILIDADE DA LEI 13.465/17 NO CASO VILA REAL COMPAGRE.....	60
3.3.1. Resumo.....	60
3.3.2. Introdução.....	61
3.3.3. Moradia como um Direito Social Fundamental.....	62
3.3.4. Histórico normativo da Regularização Fundiária Urbana.....	63

3.3.5. Conceitos e repercussões da Lei 13.465/2017 no âmbito da Regularização Fundiária Urbana.....	65
3.3.6. A aplicabilidade da Lei 13.465/17 no caso Vila Real Compagre.....	70
3.3.7. Considerações finais.....	72
3.4. COMUNIDADES TRADICIONAIS: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ESTADUAL NO MATOPIBA PIAUIENSE E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	76
3.4.1. Resumo.....	76
3.4.2. Introdução.....	77
3.4.3. Matopiba.....	78
<i>Figura 1 – Commodities (milho e soja) e o Porto de Itaqui/MA.....</i>	79
<i>Tabela 1 - Grupos étnicos por municípios no Matopiba Piauiense.....</i>	80
3.4.4. A Lei estadual nº 7.294/2019 e o Decreto Presidencial nº 6.040/2007.....	82
3.4.4.1. Decreto Presidencial Nº 6.040/2007.....	83
3.4.4.2. Lei Estadual Nº 7.294/2019.....	85
3.4.5. Comunidades Tradicionais: Direito garantido à regularização fundiária.....	87
3.4.5.1. O território tradicional a ser doado e titulado pelo Estado do Piauí.....	88
3.4.5.2. As comunidades tradicionais no Matopiba.....	89
3.4.5.3. Subsistência.....	90
3.4.5.4. Autoidentidade.....	91
3.4.5.5. Titulação do território tradicional coletivo e mercado de terras.....	92
3.4.6. Desenvolvimento e seus sentidos.....	93
3.4.6.1. Desenvolvimento sustentável.....	94
3.4.6.2. De perto.....	97
3.4.7. Coda.....	99
<i>Apêndice A - Povos e Comunidades Tradicionais em processo de regularização fundiária no Matopiba piauiense.....</i>	101
<i>Apêndice B – Territórios titulados.....</i>	102
3.5. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO ESTADO DO PIAUÍ: A ATUAÇÃO DO INSTITUTO DE TERRAS DO PIAUÍ.....	106
3.5.1. Resumo.....	106
3.5.2. Introdução.....	107
3.5.3. Considerações acerca dos povos e comunidades tradicionais no território piauiense..	108

3.5.4. Das normativas para regularização fundiária dos povos e comunidades tradicionais no Brasil.....	112
3.5.5.A atuação do Instituto de Terras do Piauí no processo de regularização fundiária das comunidades tradicionais.....	119
3.5.5.1. A gerência de povos e comunidades tradicionais no INTERPI.....	124
3.5.6. Considerações finais.....	126
<i>Anexo 1 - Comunidades tradicionais tituladas e em processo no INTERPI.....</i>	<i>128</i>
3.6. IMÓVEIS PÚBLICOS: REGIME JURÍDICO E O REGRAMENTO DA POSSE.....	132
3.6.1. Resumo.....	132
3.6.2. Introdução.....	132
3.6.3. Da Posse e Detenção.....	133
3.6.4. Dos bens públicos.....	137
3.6.4.1. Uso privativo de bens públicos.....	138
3.6.5. A tutela da posse dos bens públicos.....	139
3.6.6. Ações possessórias envolvendo bens públicos.....	141
3.6.7. Conclusão.....	146
3.7. UMA ANÁLISE ACERCA DA APLICAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA BOA-FÉ REGISTRAL NO ESTADO DO PIAUÍ.....	148
3.7.1. Resumo.....	148
3.7.2. Introdução.....	148
3.7.3. A segurança jurídica e a boa-fé.....	149
3.7.4. O histórico ocupacional brasileiro e piauiense.....	150
3.7.5. Conclusão.....	159
3.8. A QUALIFICAÇÃO REGISTRAL, SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	161
3.8.1. Resumo.....	161
3.8.2. Introdução.....	161
3.8.3. Antecedentes registrais e o Direito brasileiro.....	162
3.8.4. Função registral.....	163
3.8.4.1. Independência do registrador.....	165
3.8.5. Função qualificadora.....	166
3.8.5.1. Limites da qualificação.....	167
3.8.6. Conclusão.....	168

4. PARECER JURÍDICO.....	171
4.1. RELATÓRIO.....	171
4.2. ANÁLISE.....	172
4.2.1. Considerações iniciais.....	172
4.2.1.1. Atual política de regularização fundiária.....	172
4.2.1.2. Lei Estadual nº 7.294/19 e a questão das comunidades tradicionais.....	173
4.2.2. A Constituição Federal - Índios - Arts. 231 e 232.....	174
4.2.3. Comunidade e territórios tradicionais - Elementos culturais - Competência comum - Convenção nº 169 da OIT.....	176
4.2.3.1. Caso da Terra Indígena Serra Grande do Povo Indígena Kariri de Serra Grande.....	176
4.2.3.2. Tradicionalidade e a proteção à cultura - Dever estatal.....	177
4.2.4. Titulação - Abordagem jurídica.....	181
4.3. CONCLUSÃO.....	182

1. APRESENTAÇÃO

Teresina/PI, 02 de fevereiro de 2023

Esse livro é resultado de encontros e estudos realizados no âmbito do Grupo de Pesquisa “Direito Civil XXI”, vinculado à Universidade Federal do Piauí (UFPI) e certificado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). A linha de pesquisa, “Propriedade Territorial no Piauí”, buscou investigar questões relativas às cadeias dominiais das propriedades imobiliárias no Estado do Piauí, que ainda são motivadoras de controversas e geradoras de insegurança jurídica. Isso acaba por criar obstáculos ao desenvolvimento socioeconômico do nosso Estado, em prejuízo direto à população piauiense.

O grupo teve formação heterogênea, com pesquisadoras com as mais diversas atuações, desde a iniciativa privada até funções públicas responsáveis pela supervisão do sistema registral. Os trabalhos aqui apresentados trazem diferentes visões sobre o objeto investigado, buscando enriquecer os debates e servir de fonte de pesquisa para trabalhos futuros, bem como para a elaboração de políticas públicas.

Outro produto da pesquisa desenvolvida foi a criação da Biblioteca Virtual do INTERPI¹, que digitalizou o acervo do histórico fundiário do Piauí. Objetivou-se, com isso, facilitar a consulta a documentos históricos que delinearam a formação fundiária do nosso Estado, permitindo, assim, o desenlace de nós jurídicos, históricos, geográficos, agrários etc. em prol do desenvolvimento socioeconômico da região, em benefício último e maior da sociedade piauiense.

Espera-se, assim, ter sido dada uma contribuição acadêmica aos esforços econômicos e políticos de desenvolvimento do Estado do Piauí.

Gabriel Rocha Furtado
Doutor em Direito Civil (UERJ)
Professor Adjunto de Direito (UFPI)
Advogado

¹ Disponível em: <http://biblioteca.interpi.pi.gov.br/Terras-war/acervo-apresentacao.xhtml>.

2. INTRODUÇÃO

Piauí, Sertão Do Meio, Terras E Lavras De Guerra

Antonio Fonseca dos Santos Neto²

No riacho chamado do Mina, há cento e oitenta pessoas, em quarenta e dois fogos, e semelhante numero a plantam, e têm roças em meia légua ao redor do dito riacho; mas não se pode averiguar a porção que cada um possui, por estarem sem separação muitas das ditas roças, e três e quatro pessoas plantando dentro de um mesmo cercado [*e por tentarem subtrair-lhas*] dizem que não conhecem por senhor dela, mais que El Rei nosso senhor” (GOUVEIA, 1762).

Colonizar?

Vocábulo denso de sentido histórico, a indicar que um agregado humano subjugou a terra em que habita outro agregado. A violência, e sua potência disjuntiva, são elementos presentes nessa relação, nas diversas regiões formadas na experiência das gentes em lavar o ecúmeno.

Quem subjuga o faz com sua lei. E o Direito peninsular ibérico que a invasão quinhentista impõe vem elaborado nas impulsões milenares da formação que a historiografia europeia chama de “medieval”. Daí ser medieval o chão jurídico e a irradiação constituinte da ação colonial-invasora da margem levantina do Atlântico.

A região denominada de Piauí, nos últimos 350 anos da calendarização julio-cristiana, contém, e expressa, na sua formação históriável, todos os elementos da operação colonizadora. É uma realidade cabalmente explicada e sua violência um flagelo com aparência de imutabilidade.

Habitado por milênios a fio, o vale do rio Parnaíba – os dois lados –, foi arrancado de seu habitante ancestral e apossado então pelas garras do senhorio de outros mundos, à frente o euro luso reino. Aposseamento de intenção mercantil, isto é, tudo havendo de servir, antes de mais, ao comércio, ao mercado e suas relações em vertiginosa expansão propiciada pela revolução copernicana.

A invasão desse vale e a efetiva submissão de suas gentes e terras de viver é obra de outras regiões já formadas e agarradas ao litoral da América portuguesa, mais ao norte equinocial, chamada de Maranhão, e, mais ao sul, chamado de Brasil. Regiões já estadizadas na acepção moderna.

² Historiador, advogado e professor do Departamento de História da Ufpi. Mestre em Gestão Pública/Universitária, e Doutor em Políticas Públicas.

Nessa estadiação política e administrativa – cogência jurídica –, o vale e sertão do Piauí encontram-se enquadrados no Estado do Maranhão, nos limites com o Estado do Brasil, capitania de Pernambuco, que por aquela tradição jurídica nuclear feudalista vincula-se à herdade capitania de Duarte Coelho, naquele instante, em processo de “devolução” forçada ao domínio/direito do rei de Portugal. Domínio que vai ganhando nos séculos XVII e XVIII a força e a forma do Estado e do Direito Moderno nesta parte do mundo.

É de 1658 a datação formal da primeira medida concessiva de sesmaria no Piauí. O objeto dessa concessão é uma parte do vale do rio de São Francisco e o vale do Gurgueia, área contínua e bastante populosa, e que instaura a radicação mais profunda do domínio fundiário do futuro estado federado piauiense. É concessão do governador de Pernambuco a régulos da Casa da Torre, empresa oriunda do litoral da Bahia.

É mera frase de efeito dizer-se que as vastidões sertanejas do Piauí foram “colonizadas” a partir do próprio sertão rumo ao litoral. Não tem fundamento fático na realidade, daí que também não o poderia na conceituação historiográfica.

Atravessando uma jornada multissecular plena de acontecimentos marcantes, o ordenamento territorial-fundiário piauiense se configura, assenta e perfaz exatamente desse ato jurídico originário de concessão. A própria territorialização política formal tem nela uma baliza. Leis e tantas disposições seguintes, inclusive novas concessões sesmarias, ainda no Seiscentos, como é sabido, tendem a conformar, e não suplantar, a ordem fundiária desse começo.

A outorga das cartas de doação de capitanias – e seus respectivos forais – com as cláusulas de hereditariedade e de outros direitos dominiais, trazem inscritas a substância gravosa sobre a qual se amoldará o sentido de propriedade fundiária privada tal se conhece nestes tempos que correm.

Este compêndio contém ensaios temáticos intencionados em examinar, de plano, com maior atenção e circunstanciamento em matéria de Direito, algumas questões que clamam por elaboração interpretativa no horizonte do debate jurídico e da sua aplicação legalmente ordenada, no contexto fático-histórico atual.

Alguns exemplos desse trato.

Em *A qualificação registral sob a perspectiva do princípio da legalidade*, vemos uma notícia capturada dos fundões do tempo colonial nesta parte do mundo e que remete ao contexto de doação das aludidas “capitanias hereditárias”, algo dado a partir de 1505, generalizando-se desde 1534. Menção relevante por constituírem as cartas donatárias, e de foral respectivas, a referência titular material do que viria a ser uma pedra fundadora do ordenamento fundiário na

América portuguesa. Direito puro – elaboração do processo histórico dado –, nesse caso, emanação escriturística das Ordenações Manuelinas, L^o II, Tít. XV.

Na origem, cartas de doação e cartas de foral registradas em tabelionatos metropolitanos e no território da colonização dadas também a registro junto a *Tabeliaens* a que os próprios donatários e capitães cabiam fazer no Ultramar.

Assim, o registro dessa espécie de documento – de doação/concessão de terras – tem já sua conformidade nas franjas da burocracia peninsular lusitana, que conhece tabelionatos e funções afins desde, pelo menos, o ano de 1212 (NOGUEIRA, 2008).

Também nas municipalidades criadas nas capitânias, suas câmaras eram competentes para registrar cartas da espécie e seus elementos contratuais gravosos.

No Piauí, essa documentação-matriz emanada dos capitães/governadores é disponível, por registros, em *fundos* e acervos nos arquivos de Pernambuco, Maranhão, Pará e do próprio Piauí. Os documentos de confirmação, *idem*. Desde o século das doações primeiras da área correspondente ao Piauí de hoje – 1535 –, tudo é regidamente registrado. Porque importante assinalar isso? Pela impressão que se vulgariza, de que somente haveria “registro de terras” no Piauí por força das disposições e desdobramentos legislativos da Lei de Terras, de 1850, convém ressaltar que o registro imobiliário não é “criação” dessa lei, o que mudou com ela é a dinâmica registral e não a força do ato registrado.

Uma discussão sobre conceitos atinentes e sua aplicação vem apresentada no texto *Imóveis públicos: regime jurídico e o regramento da posse*. Entre mais, alude-se às “terras devolutas”, trazendo-se elementos indiciários do estado jurisprudencial da matéria no presente contexto, isto é, o contexto das três décadas da Constituição Federal de 1988 e da mais recente recodificação civil.

Questão de fundada relevância para a vida social em qualquer tempo, no Brasil e no Piauí, em sua singularidade, é o regime jurídico dos imóveis públicos. E como parte dessa questão, a realidade das devolutas, numa antiga capitania cujo donatário primeiro dela não tomou posse real, abrindo-se pelos séculos posteriores as mais diversas formas de acesso, detenção e posse de vastos espaços do “rei”, na sequência, doados/concedidos a régulos em geral absenteístas de suas capitânias e sesmarias. Todos, elementos que afetam a tessitura fático-jurídica de múltiplas imbricações que abarrotam varas e tribunais inteiros em busca de socorro e deslinde, arrostando conflitos que se acirram.

Claro que essa é uma questão que continua a desafiar o Poder Público, e que muito ajudaria nesse deslindamento a recomposição das chamadas “cadeias dominiais” a partir de farta documentação já disponível em órgãos de Estado, a exemplo do Instituto de Terras do

Piauí - Interpi, quando se trata do Piauí, território de colonização marcado, à exaustão, por verdadeira guerra pela tomada violenta da terra de seus nativos ocupantes e o apossamento delas por régulos de longe. Também afigurou-se problemática a própria aplicação da lei régia vigente no espaço que se piauiensava a partir dos anos do Seiscentos, porquanto havia nestes sertões injunções e incertezas em nível da autoridade régia (“pública”) que administrativamente deveria cuidar e prover Justiça em tais conflitos.

A propósito, relembre-se, para reiterar, que sobre a colonização do espaço piauiense e a fixação do quadro fundiário em três séculos e meio, há bastante registro documental escrito e escriturado, na forma das sobreditas cartas, relatórios descritivos, censos de possuidores e detentores de todas as condições, além de muito rol desses possuidores levantados do chão real da realidade emergente em todo esse tempo (cf. GOUVEIA, 1762/2018).

A propósito desse texto que trata de imóveis e interesse público, ressalte-se que o sentido de *publicus* vem assinalado em toda a documentação emanada do rei e Ordenações, com aplicação *erga omnes*. Assim, fontes d’água, estradas e pontes, além de áreas reservadas entre uma sesmaria e outra, tudo isso é objeto gravoso no referido sentido do interesse público em face do interesse privado de titulares de capitânias e sesmeiros.

O tema das novas tecnologias e seu emprego como meio e instrumento para referenciar o repartimento do solo vem tratado no texto com o título geral de *Os Desafios do Georreferenciamento nos Imóveis Territoriais Rurais do Piauí*. Nele se delineiam as novidades legislativas sobre a matéria e o que seriam as vantagens de sua aplicação em busca da segurança jurídica da propriedade imóvel rural e de melhor orientação para gerir suas funções.

As atuais tecnologias haverão de servir ao poder público no enfrentamento à voracidade da esfera privada na apropriação indevida das terras que legal e historicamente lhe são afetas, em proveito de sua utilização no interesse geral da população. Não há dúvidas que essas tecnologias põem a nu as mais diversas situações de “apossamento fático”, “a ferro e fogo”, por parte de poderosos latifundiários, assim detentores de terras devolutas contíguas às suas, inclusive daquelas da reserva do rei, dos tempos passados. O georreferenciamento pode ser um desatador de nozes, uma vez manejado por agentes com coragem republicana, o que viria a garantir melhores níveis de justiça fundiária. Poderá deter o flagelo da grilagem. Assegurar direitos de detentores imemoriais e comunitários de terras contra a força bruta do latifúndio, nas raias do crime.

Não é demais observar quanto ao georreferenciamento a necessidade de se cuidar para que se instaure, acima da “voz” forte da aferição técnica, os processos de sua aplicação prática

e não se percam ante as armadilhas da burocracia de corporações cartorárias e de “profissionais” intervenientes, conforme aponta o texto.

Questão das mais complexas na vida brasileira, profundamente implicada no atraso reiterado e limitante da republicanização no país, a burocracia cartorial é quase intocável em seu enorme poder e conservação do quadro de informalidade injusta quanto à normalização das relações contratuais no campo fundiário. Tão estorvantes em seu acesso e operação em desfavor da maioria da população, as repartições cartorárias-registrais, em geral, constituem estrutura residual semiautônoma no coração retrô do Estado brasileiro, praticamente infensas à vida republicana e à própria vivência democrática. Uma análise dessa questão vem articulada no texto *Qualificação registral de títulos administrativos de regularização fundiária*. Texto que historiciza a legislação civil como instrumento assegurador da propriedade privada da terra, tendo no registro um instrumento essencial para tanto alcançar. Naquela situação, acrescenta-se, de domesticar, e até anular, a força do interesse público fundado no referido Estado e objetivamente contido nos termos da Lei Maior.

Também apresenta as linhas organizadoras do sistema registral brasileiro, desde o tempo do Império, e as paroquialidades registrantes, ao contexto histórico do presente, em que vigem os termos do ordenamento constitucional atual, com pertinentes referências em estudos fundados sobre a matéria.

O problema da “qualificação registral” tem centralidade na aplicação da lei e seu corolário atinente ao registro imobiliário. O texto enfrenta o longo debate sobre a função do agente registrador imobiliário, que, aduza-se, na formação social do Brasil, de vetor patrimonialista quase insuperável, na prática, é figura envolta num limbo de indistinção, burocrático e antipopular, que os filtros republicanos da modernidade liberal não conseguem distinguir a natureza do múnus, se privado ou público. Do que resulta cumprir um papel de interesse particular-privado e suas relações, substância e primado que fazem a lei civil, em cuja árvore se localiza o ramo registrador.

Dentro da estrutura e dinâmica do sistema registral o texto reflete a atualidade da qualificação de títulos de regularização fundiária, distinguindo aspectos que a diferenciam da qualificação estrita, conforme a histórica e juridicamente superada perspectiva plasmada no Direito Privado, antes do Estado movido pelo primado dos direitos sociais, de cujo imperativo se nutrem as políticas públicas de regularização fundiária.

Há mais.

Regularização Fundiária Urbana Como Garantia do Direito à Moradia: a aplicabilidade da lei nº 13.465/17 no caso da Vila Real Copagre: neste texto, tem-se uma breve

e ainda prospectiva exposição sobre a lei objetada no estudo, com indicações contextuais de legislação anterior sobre a complexa matéria. Questão fundiária urbana: matéria implicada numa malha jurídica de longa maturação e trato necessariamente multidisciplinar. Aponta-se o ânimo de se enfrentar e resolver com a devida urgência, essa verdadeira causa, que afeta milhões de patricios sem chão e sem teto. Popularizando-se na linguagem corrente pela sigla Reurb, esse trabalho é concluído com uma breve exemplificação do episódio de regularização que se dá em Teresina num pequeno assentamento no bairro Real Copagre, em Teresina.

Por último, retome-se o fio que seguimos acima, na primeira parte, para tecer algumas palavras mais, e notas, sobre o texto *Regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais no estado do Piauí: a atuação do Instituto de Terras do Piauí*. E retomando, agregamos na parte final, alguns elementos pertinentes que se ajustam à intenção desta publicação, de nossa autoria, fixadas em estudo recente publicado pelo próprio Interpi.³ E também editado em livro com o título *Terras, domínio e servidão*.

A regularização fundiária de terras na posse imemorial de comunidades tradicionais é tratada de modo ligeiro nesse texto, até porque sua objetivação visa posicionar a atuação do atual Interpi na aplicação de medidas legais recentemente adotadas. Nessa delimitação temática, sua autora chama atenção para a diferença que a CF/88 faz entre terra e posse indígena, e, idem, as de comunidades tradicionais. Aquelas, da alçada federal; estas, da alçada geral, podendo os estados-membros delas tratar, exatamente como o Piauí agora faz, a exemplo da regularização fundiária em curso.

Convém retomar o fio da história local e ressaltar, acrescentando, sobre o vale do rio Parnaíba, que a partir do século XVII veio a constituir a base física, histórica, do Piauí, fora, no tempo da invasão colonizadora, a mais intensamente povoada zona do sertão que a linguagem oficial, desde o século XX, denomina de Nordeste. Tanto que o citado rio foi conhecido pelos chegados como “rio grande dos tapuias”. População originária que também foi objeto real do primeiro trato econômico da referida implantação colonizadora: o apresamento, pelo bandeirismo, de seus humanos corpos para vender no mercado interno da escravidão, como bem acentua a historiografia de e em torno de Odilon Nunes. A pecuária é parte associada no interesse mercantil-colonial em expansão para dentro da América portuguesa. E isso implicou na pilhagem do dito espaço vital dos nativos para a criação de gados e as lavras da subsistência dos chegados, e a escravização, expulsão ou morte dos moradores.

³ INTERPI – Biblioteca Digital: Sistema de cadastros e registros territoriais históricos do Piauí. Em: <http://biblioteca.interpi.pi.gov.br/> V. também, alternativamente: SANTOS NETO, Antonio Fonseca dos. *Terras, domínio e servidão*. Teresina: Editora e Livraria Nova Aliança, 2021.

Estudos bem fundamentados demonstram ter ocorrido “nos sertões do Piauí” uma verdadeira hecatombe humanística desde quando o elemento colonizador, atacou, para subjugar as populações originárias. Estas reagiram na defesa do chão que ocupavam e da própria vida. Daí que a terra e sua usurpação por gente de longe criam os primeiros “sem-terra” no Piauí. Assim pelos séculos até hoje, em termos.

O sistema constitucional enredado na Carta 88, já referida, reconhece aos remanescentes dessa população ancestral indígena seus direitos culturais e práticas de vida comum, assim, o de permanecer em seu solo de origem; também aos remanescentes de quilombos, entendidos, literalmente, os descendentes do cativo de trabalhadores afro, escravizados em larga escala. Mas no Piauí, além de aldeados forçosamente, os indígenas foram também escravizados em escala considerável. A diferença do quilombo é que este expressava uma condição de liberdade autodeterminada, diferente da aldeia, mais condizente ao que se chamaria dois séculos depois, de “campo de concentração”. Os quilombos caracterizavam uma forma do apossamento da terra. No segundo, exatamente o contrário: aldear significava uma outra forma de organização do agregado social, baseado na desterritorialização das pessoas em relação a seu habitat histórico e devido aconchego cultural.

Com a pretensão de fechar ilustrativamente esta nota, de intento apresentativo, com mais fundamentos jurídicos e históricos, e por sugestão do organizador do presente volume, trazemos um extrato do livro já referenciado – *Terras, domínio e servidão* –, páginas 92 a 128. Eis:

[76. Em 1822, pouco antes da Independência, cessou a doação de sesmarias em todo o reino do Brasil, com incremento do acesso à terra pela posse. Indício de que o quadro de dificuldades com sesmeiros ainda afeta, então, e preocupa, é a proposta do representante do Piauí junto às Cortes portuguesas, padre Domingos da Conceição, quando propõe que “todo cidadão que não tivesse preenchido o fim para o qual lhe foi concedida a sesmaria – povoamento e cultura – fosse esta considerada devoluta, pelo não aproveitamento no tempo devido e que se dissesse ao governo que suspendesse a concessão de terras por carta de sesmaria e autorizasse as câmaras, dentro dos seus termos, a concederem terras devolutas, em porção de cem braças quadradas, a cada indivíduo ou família, que as cultivasse imediatamente”.

(...).

80. Um mergulho nas entranhas da dinâmica parlamentar imperial que engendrou a Lei de Terras, faz Borges assinalar o quanto a matéria desnudou mais uma vez a antiga dualidade do Brasil, dos potentados fundiários vs. despossuídos, excluídos. Levantaram-se contra a legalização ampla das posses que a lei traria, a liderança latifundiária nuclear, ciosa da conservação intacta de seu secular domínio. Aquele era o momento de evidenciar a estrutura

formada em séculos, com concepções e lances que bem demonstram o que Emília Viotti da Costa explicaria sistematicamente, um século depois. Para a autora, essas concepções:

representavam uma maneira moderna e outra tradicional de encarar o problema. O conflito entre esses dois diferentes pontos de vista reflete a transição (...) de um período no qual a terra era concebida como domínio da Coroa, para um período no qual a terra tornou-se de domínio público; de um período no qual a terra era doada principalmente como recompensa por serviços prestados à Coroa, para um período no qual a terra é acessível apenas àqueles que podem explorá-la lucrativamente; de um período no qual a terra era vista como uma doação em si mesma, para um período no qual ela representa apenas uma mercadoria; de um período no qual a propriedade da terra significava essencialmente prestígio social, para um período no qual ela representa essencialmente poder econômico. A mudança de atitudes em relação ao trabalho: escravidão e certas formas de servidão foram substituídas pelo trabalho livre (COSTA, 1999).

81. E no Piauí, ocorreu o caso típico e exemplar de labor sesmarial forjado inclusive nessa mutação de índole jurídica, que fez ultrapassar as sesmarias da instituta semi-medieval do dominato para a instituta da concessão gravada com a cláusula da reversão, tal também apontou um outro autor, R. Faoro, em recorrente passagem de sua obra que trata da “formação do patronato político brasileiro”.

82. Por fim adotada a lei 601, “de Terras”, decorre dela a cristalização da exclusão de brasileiros marcados pela escravidão, de ter um pedaço de terra. Resta infirmada e enrijecida a titularidade latifundiária e também dados por satisfeitos os possuidores ou “posseiros” sem chancela formal do Estado. Abria-se a oportunidade, após outros cem anos decorridos (1762 – 1850/60)⁴, de se flagrar e fixar o quadro fundiário, agora a aplicação das disposições dessas novas leis se dando enquanto obrigação de todos darem a registro suas terras possuídas. Providencia-se a Repartição Geral de Terras Públicas e às paróquias se conferirá grande papel no fazer registral.

(...).

87. Essa lei se faz igualmente a referência definidora do que, no escopo legal brasileiro, se chamará de “terra devoluta”. No quadro de continentalidade territorial que marca o Brasil, de suas diferenças, e especial grandeza, a Lei de Terras constitui um referencial unificador a orientar as políticas atinentes.

(...)

91. Interessante observar, que, se o Piauí aparentemente se apressou em dar a registro as terras “possuídas”, quando o Império quis saber das “terras devolutas”, foi o contrário. A província foi lacônica. E não eram poucas as ocorrências de apropriação delas, sem dúvidas por

⁴ Alusão aos cem anos anteriores (1658-1762) quando configurado o quadro de acirrada disputa pela posse da terra, opondo a população originária indígena e os titulares de sesmarias e seus régulos.

parte dos potentados que assim dilatavam suas grandes posses, e é de muitos sabido que num jogo de forças em que a superioridade do fogo das armas, fazia a forja das leis em seu molde e localidade como que inexpugnáveis. No Piauí, qual ínsula sertaneja dos campos infindos da gadaria, a expressão “dominar”, senhoriar, puxa aquele resquício ou gravame “feudal”, o qual tanto cita Simplício de Sousa Mendes em sua obra de há quase cem anos, a que deu título *Propriedade territorial do Piauí*, que trazemos ao presente embasamento.

92. De forma exemplificativa, pela centralidade no presente trabalho, e ainda trazendo de empréstimo as contribuições mais recentes de Borges (2019) e outros, mencione-se um importante *Relatório* de 1859, feito para a Repartição de Terras – antes de sua extinção –, dizendo “sobre a grande quantidade das terras consideradas devolutas na província, que é consonante, pelo menos no que se refere às regiões descritas, com as informações que constam no relatório da Repartição Geral, indicando a localização nos municípios e a extensão em léguas dessas terras. Existiam terras devolutas nos municípios de Oeiras, São Raimundo Nonato, Jerumenha, Parnaguá, Valença, Marvão e Bom Jesus”:

(...) a maior extensão de terras devolutas existe nos limites dos termos de Parnaguá, Jerumenha e Bom-Jesus, abrangendo, segundo uns, de 40 a 50 léguas, e, segundo outros, de 80 a 100. Todo este terreno é coberto de matas virgens, em que abundam madeiras de construção, e presta-se à cultura do algodão, arroz, milho, feijão e mandioca. Muitos riachos o atravessam, e os rios Parnaibinha, Uruçuí e Gurgueia, que o banham, podem ser navegados na máxima parte de seu curso durante o inverno por canoas pequenas. Os povoados menos distantes destas terras, e que ficam 150 a 200 léguas do litoral, são as vilas de Parnaguá, Jerumenha, Bom-Jesus, e a povoação de Santa Filomena. No termo de Valença existem também terras devolutas, denominadas –Gerais –, cuja área se calcula em 20 léguas de comprimento, e 12 de largura; e, conquanto sejam próprias para a cultura do algodão e mandioca, e para criação de gado, ressentem-se todavia de falta d’água. Nos termos de Oeiras e S. Raymundo Nonato, consta haver terrenos devolutos, mas ignora-se a sua extensão. Por essas localizações, percebemos que existia uma maior concentração dessas terras na região sul da província, devido às enormes extensões territoriais isoladas dos grandes núcleos populacionais.⁵

93. A leitura atenta desse documento dando conta dos vazios “devolutos” extensos dos sertões de dentro que hoje são chamados de cerrados, difícil não notar a construção disso nas indeterminações de limite da primeira concessão sesmarial nesse ermo, de 1658. Não são mera coincidência essas imprecisões reveladas por esse *Relatório* de 1859, exatos 201 anos depois. Devendo-se também assinalar que o relatório dos “possuidores”, de 1762, e ainda mais a cartografia que o embasa, de Galúcio, deixa em branco parte desses cerradões do extremo sul

⁵ FERRAZ, Luiz Pedreira do Coutto. *Relatório da Repartição Geral das Terras Públicas*. Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1858. Disponível em <http://bndigital.bn.br/acervodigital/brasil-ministerio-imperio/720968>. Citado em BORGES, 2019, p. 55 e 56.

piauiense. Até mesmo a questão de limites entre o Piauí e o Estado do Tocantins, recentemente dirimida em nível de Suprema Corte, naquela região, tem, irônica, mas sobretudo historicamente, marca dessa relativa ausência documental-contextual.

(...).

99. Imbuído da atribuição constitucional referida, o estado do Piauí – no que é o estuário histórico e no qual repousam a capitania de 1718 e a província de 1821 – logo providencia a definição de quais “terras devolutas” eram as suas e tratou a matéria em sede legislativa, adotando a lei nº 168, do tempo republicano, dada aos quatro de julho de mil e oitocentos e noventa e oito. Essa lei trata, na espécie, “sobre registro de terras” na jurisdição piauiense e claramente aponta para aquela que se fez necessidade pública urgente: conhecer as “devolutas” e inteirar-se do domínio que a Constituição de 91 sancionou ao Estado. Providência que todos sabiam ser da mais alta complexidade no plano dos fatos, pois encerrava em sua execução, encaminhar o desdobre e deslinde de um tecido de 24 décadas ou 240 anos. Como fazer? Com quem, com quais meios?

(...).

100. A lei 168 determina a obrigação de todos os “possuidores de terras, qualquer que seja o título de sua propriedade, ou posseção [...] registrá-las na repartição competente...”. Define prazo curto para tudo se fazer. Mas não se fez por completo como intencionou a lei, consoante atestam suas muitas dilações pelo século XX adentro, legislação aditiva, notadamente em 1907. O título “qualquer” de posse, da dicção legal, a própria 168 logo define qual e quais são: “escritura pública ou particular de compra ou doação, certidão de herança ou legado” (art. 3º).

(...).

105. Curioso: esse autor, quando escreve, ainda um jovem bacharel, fazendeiro depois, defende a intocabilidade da propriedade privada, atacando a lei estadual e argumentando que o Estado praticamente não tem terras devolutas e que as tendo, não teria meios de saber que terras são essas – sobras em interstícios incertos de velhas sesmarias, “datas ou fazendas [com] que se acham em completa confusão”. Os processos administrativos tentando medi-las e demarcá-las estacariam “logo nas suas tentativas, e não podem dar um passo, debatendo-se num emaranhado de disposições contraditórias e inexequíveis, diante de um verdadeiro irreal aspecto da propriedade territorial, muito diferente do previsto pela lei” (MENDES, 2017, p. 69). Mas ora, “onde as terras públicas são conhecidas e não há e nem pode haver contestação, não resta dúvida que é cabível o processo administrativo. Havendo ou sendo possível a contestação de direitos admissíveis tão somente são as vias judiciárias, pelas ações *finium*

regundorum e commum dividundo, que regulam a matéria desde o direito romano...” (p. 70). Conclui que não dará em nada a lei estadual que aponta para a regularização da “terra pública”. Noutras palavras: quer dizer que não adianta se meter com o poderio dos latifundiários.⁶ Essas observações são feitas no momento em que o governo do Piauí, nos anos de 1920, uma vez mais intentava levantar, cadastrar e conferir um enquadramento adequado para a multissecular questão do partimento da terra.

106. Por que essa observação severa? Por que o “embaraço” da questão da terra no Piauí é, de fato, um embaraço entre aspas. Em trezentos anos, nunca faltou a edição de leis intencionadas de ampliar e repartir o imenso continente arrebatado em 1500, com os brasileiros que lavram a terra, criam rebanhos, coletam e extraem da flora e fauna, enfim, fazem pelo ato econômico essencial mover a vida social.

(...).

108. Impressiona como nos sertões do Piauí, fisicamente longe dos litorais onde estavam as capitais, o grosso dos capitais e os capitães, as autoridades desobedeceram às leis régias que sempre foram parcimoniosas quanto a tamanho de sesmaria, por exemplo. No entanto, não parece assim tão absolutamente difícil examinar-se o encadeamento das doações e sucessões, porque, literalmente, as cartas estão dadas. E o grande volume de terras devolutas que sobreveio é de fácil detecção, pois no Piauí – diferente da metade do Brasil que não está sob os limites fixados em Tordesilhas, por exemplo – é possível saber o que valeu e o que não valeu; o que foi demarcado, legalizado após 1850 etc. É só pegar os livros dos cartórios; difícil imaginar que os queimem.

(...).

119. Repita-se, e encerre esta nota amoldada nos referentes de construção da historicidade, ao que se deu: a História é do que se deu, é dada, é data, inclusive de terra. E o que nunca faltou foram dados para lastrear, de fato, e de direito, medidas de equacionamento do que se fez um problema tido por muito grave por cerca quinze gerações de piauienses.

120. O que acabamos de expor, nos limites que temos por adequados neste atual propósito, expõe a história do problema no tempo, aponta e contextualiza a ação e protagonismo de reis e régulos, padres e burocratas, sesmeiros e possuidores/posseiros. Enfrentamento fatal de frações viventes da Humanidade, a ferro, flecha e fogo, num trato de insones lutas num confim do ecúmeno seiscentista, em diante. Um desses que se fizeram o “outro lado”, impôs sua lei, arrancou para si a terra a quem pertenciam os viventes originários dela.

⁶ Simplício Mendes escreve em 1926.

122. Sirva esta contribuição, que a queremos em diálogo indispensável com outras, na orientação dos rumos a seguir e das medidas, de há muito adiadas, que cabe adotar].

Aos demais coautores, aguerridos iniciantes na escrita pesquisada de base, o estímulo a que sigam as veredas que abrem em cada temática desenvolvida no presente esforço. Há muito por pesquisar e escrever sobre a vida social piauiense. Aqui se cumpre tal papel, não sendo suas diversas limitações algo que desmereça uma leitura instrutiva na matéria de que trata.

REFERÊNCIAS

COSTA, Emília V. da. *Da monarquia à república – momentos decisivos*. 7ª. São Paulo: Ed. Unesp, 1999.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

GOUVEIA, Francisco Marcelino de. *Relação dos possuidores...* In: *Revista do Instituto Histórico e Geográfico do Piauí*, nº 8. Teresina: IHGP, 2019, pp. 252-354.

MENDES, Simplício de S. *Propriedade territorial no Piauí e outros estudos*. 2ª. Teresina: APL, 2017

SANTOS NETO, Antonio Fonseca dos. Teresina: Nova Aliança, 2021.

3. TRABALHOS CIENTÍFICOS:

3.1. QUALIFICAÇÃO REGISTRAL DE TÍTULOS ADMINISTRATIVOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Danilo da Rocha Luz Araújo⁷

3.1.1. Resumo

O presente artigo objetiva enfrentar o problema da ausência de previsão legal e de uniformidade com relação aos critérios a serem adotados para a qualificação de títulos apresentados ao serviço de registro de imóveis. Busca ainda investigar a existência de normas específicas aplicáveis à análise de títulos administrativos emitidos no âmbito da regularização fundiária. Para isso, parte-se da evolução histórica do registro de Imóveis no Brasil, de modo a identificar suas exatas função e finalidade. Em seguida, são apresentadas noções gerais relativas à qualificação registral, bem como questionam-se seus eventuais limites. Por fim, são estudadas as peculiaridades da qualificação registral de títulos administrativos relacionados à regularização fundiária.

Palavras-chave: Registro de imóveis. Qualificação registral. Limites. Títulos administrativos. Regularização fundiária.

Abstract: This article aims to address the problem of the lack of legal provision and uniformity in relation to the criteria to be adopted for the qualification of titles presented to the property registration service. It also seeks to investigate the existence of specific rules applicable to the analysis of administrative titles issued within the scope of land title regularization. For this, it starts from the historical evolution of the real estate registry in Brazil, in order to identify its exact function and purpose. Then, general notions related to registral qualification are presented, as well as their possible limits are questioned. Finally, the peculiarities of the registral qualification of administrative titles related to land tenure regularization are studied.

Keywords: Real estate registry. Registral qualification. Limits. Administrative titles. Land regularization.

⁷Especialista em Advocacia Imobiliária, Urbanística, Registral e Notarial pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí. Analista Judicial do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí. Coordenador Administrativo da Vice-Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Piauí. E-mail: danilo.rochaluz@gmail.com. Orcid iD: 0000-0002-6440-275X.

3.1.2. Introdução

O Registro de Imóveis brasileiro, enquanto instituição garantidora do direito de propriedade e de outros direitos reais imobiliários, atua, em regra, mediante provocação dos interessados. Uma vez apresentado um pedido de registro ou averbação, procede-se à prenotação do título correspondente no Livro nº 1 - Protocolo, ato esse que desencadeia na serventia o procedimento registral, regido pelos art. 182 e seguintes da Lei nº 6.015/73. A partir daí, o título é submetido à qualificação registral, expressão não utilizada pela lei mas adotada pela doutrina e pela jurisprudência para designar a análise jurídica a cargo do registrador e com base na qual é emitido juízo acerca da possibilidade ou não de prática do ato registral requerido.

Ocorre que a Lei de Registros Públicos, seja especificamente no capítulo que versa sobre Processo de Registro, seja em outras passagens, não fixa regras referentes ao ato de qualificação a ser realizado pelo oficial de registro de imóveis. Com efeito, verifica-se, no mencionado diploma legal, um verdadeiro hiato compreendido entre a prenotação do título e as condutas a serem praticadas pelo registrador após o seu exame, quais sejam, o ato registral requerido (art. 188) ou a indicação por escrito, ao interessado, de eventual exigência a ser satisfeita como condição para a realização do registro ou da averbação (art. 198), usualmente denominada de nota de exigências ou nota devolutiva.

Portanto, partindo-se unicamente do texto da lei, não é possível precisar, com clareza e concretude, como deve agir o registrador ao examinar o título submetido à sua apreciação, sobretudo no que diz respeito à delimitação do objeto a ser analisado, ou seja, quais matérias podem e devem abordadas e, ainda, quais seriam a amplitude ou os limites da qualificação. Se por um lado é certo que o oficial é norteado pelo princípio da legalidade e que atua com independência no exercício de suas atribuições, tais premissas, na prática cartorária, não tem se mostrado suficientes para guiar os registradores, a doutrina e jurisprudência em um só sentido no momento de definir critérios objetivos e minimamente previsíveis para o ato de qualificação registral.

Verifica-se, assim, que o serviço registral imobiliário, que tem a segurança jurídica como princípio norteador e como finalidade, é confrontado pela insegurança decorrente da omissão legislativa com relação ao tema da qualificação registral. Trata-se, pois, de um verdadeiro paradoxo, que afeta a pessoa do registrador, em sua atuação profissional, e também o usuário, destinatário final do serviço, que tem prejudicadas a sua compreensão quanto ao funcionamento do serviço e a sua previsibilidade em relação ao registro pretendido.

E esse cenário ganha contornos de maior indefinição pelo fato de que a Lei nº 6.015/73, em seu art. 221, elenca diferentes categorias de títulos admitidos a registro, tais como escrituras públicas, escritos particulares autorizados em lei, títulos judiciais e administrativos. Na doutrina registral, observa-se o entendimento majoritário de que os limites da qualificação variam a depender da natureza do título protocolado. Contudo, para cada uma dessas naturezas encontram-se inúmeras divergências acerca dos critérios que devem nortear o juízo qualificador do oficial.

Em especial, nos chama a atenção a categoria dos contratos ou termos administrativos oriundos dos entes federativos no âmbito de programas de regularização fundiária (art. 221, V). A uma, porque tratam-se de atos administrativos, cujos atributos os diferem de atos de interesse predominantemente privado, de modo a afastar a aplicabilidade de algumas exigências próprias de atos particulares. A duas, pelo fato de que a regularização fundiária se situa em um contexto - como se deduz da própria expressão - de irregularidade entre o registro e a realidade de ocupações consolidadas, diverso, portanto, daquele nos quais se praticam a maioria dos negócios jurídicos imobiliários clássicos, como a compra e venda, doação ou constituição de direitos reais de garantia. Assim, em razão dos princípios que embasam a regularização fundiária, em especial a busca por efetivação do direito social à moradia digna - direito fundamental de 2ª geração - nos parece, preliminarmente, que a qualificação dos títulos que lhe são inerentes, por medida de adequação, não se sujeita, com o mesmo rigor ou com a mesma extensão, aos princípios registrais idealizados para outras categorias.

De todo modo, deve-se reconhecer que o aparato legislativo atual sobre os registros públicos de atos de regularização fundiária, com normas esparsas e muitas vezes específicas ou excepcionais, sem a devida sistematização ou consolidação, é fator que dificulta uma visão contextualizada do problema e, conseqüentemente, tende a resultar em discordâncias e entraves ao registro dos respectivos títulos administrativos.

Isto posto, pretende-se, com este trabalho, analisar a problemática ora apresentada a partir das normas jurídicas atualmente vigentes e das diferentes compreensões doutrinárias e jurisprudenciais acerca da qualificação registral, a fim de fixar um posicionamento sobre a existência ou não de princípios e regras adequados para guiar, especificamente, a qualificação de títulos administrativos emitidos no âmbito da regularização fundiária.

Para tanto, iniciaremos pela apresentação de breves pontos acerca do histórico do registro imobiliário no Brasil, de modo a situá-lo no vigente regime constitucional. Feito isso, serão trabalhadas noções gerais relativas à qualificação registral e, em seguida, ter-se-á como foco a questão dos seus eventuais limites. Na seqüência, adentraremos propriamente no tema

da qualificação registral de títulos administrativos relacionados à regularização fundiária, buscando identificar suas peculiaridades e o seu regime jurídico específico. Com isso, reuniremos elementos para o intuito maior de - sem pretensão de esgotar a matéria - apontar rumos para emissão do juízo qualificador dessa categoria de títulos em conformidade com o vigente ordenamento jurídico, considerado de forma sistêmica.

3.1.3. Breve histórico e fundamentos constitucionais do Registro de Imóveis Brasileiro

A Constituição Federal de 1988 fixou, em seu art. 236, as bases normativas dos serviços notariais e de registro no Brasil. Assim, restou delineado que tais atividades, em que pese serem exercidas em caráter privado, decorrem de delegação do Poder Público, uma vez que se tratam de serviços revestidos de inegável caráter estatal. Os titulares de tais serviços vieram a ser elencados de forma taxativa pela Lei nº 8.935/94 em seu art. 5º, abrangendo os ofícios de registro de imóveis (inciso IV). Já o art. 12 da mesma lei remete a competência dos registradores à legislação pertinente a registros públicos, qual seja, a Lei nº 6.015/73, que, por sua vez, já foi editada para suceder outros marcos legais em matéria registral, inclusive na seara imobiliária.

De fato, o serviço de registro de imóveis há tempos permeia o ordenamento jurídico brasileiro. Sua origem, no âmbito nacional,⁸ tem resquícios na Lei Orçamentária de nº 317/1843, regulamentada pelo Decreto nº 482/1846, que criou o registro de hipotecas.⁹ Tal lei conferia ao registro desse ônus o efeito de oponibilidade contra terceiros, em razão da sua publicidade. A intenção, portanto, era dar segurança jurídica ao crédito e não exatamente à propriedade. Mas para isso, exigia-se, para o registro, a identificação tanto da dívida quanto do imóvel que lhe servia de garantia. Aí estão as raízes o registro de imóveis no Brasil, notadamente quanto aos aspectos da publicidade e da especialidade.¹⁰

A Lei Imperial nº 601/1850 (Lei de Terras) atribuiu à Igreja Católica a função de registrar, no livro paroquial, as posses exercidas por particulares em imóveis públicos. Esse acervo, com potencial jurídico, produziu confiabilidade mínima para o fluxo socioeconômico do país e serviu de fonte para ampliação do domínio privado.¹¹ Ainda assim, a transmissão

⁸No contexto histórico mundial, as origens do registro de imóveis são atribuídas a períodos pré-jurídicos ou pré-estatais (conforme RICHTER, Luiz Egon. Registro de Imóveis: uma instituição protetiva de direitos fundamentais. In: XLII ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL. Aracaju: IRIB, 2015) e, ainda, ao antigo Egito e à Grécia clássica (conforme MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral como tutela preventiva de conflitos. In: DIP, R.; JACOMINO, S. (Org.). Registro Imobiliário: dinâmica registral. (Coleção doutrinas essenciais: direito registral; v. 6) São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 732)

⁹RICHTER, op. cit.

¹⁰KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 135.

¹¹O registro implicava na legitimação da posse para fins de futura aquisição do domínio por usucapião (KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 133).

desse domínio privado, bem como a sua oneração (cujo registro não era constitutivo) se dava desordenadamente por instrumentos particulares.¹² A ausência de publicidade causava insegurança. Criou-se, então, com a Lei nº 1.237/1864, o “Registro Geral”, com efeitos apenas declaratórios. Ainda era o contrato, e não o seu registro, que transmitia a propriedade. Mas a instituição do registro significou avanços em razão da sua publicidade (que abrangia propriedade e hipoteca) e dos seus efeitos inerentes.¹³ E, finalmente, o Código Civil de 1916 implementa o “Registro de Imóveis”, que estabelece o requisito da transcrição do título para a transferência de domínio (art. 530), além da presunção do direito em favor do titular (art. 859). Assim, além de efeitos perante de terceiros, o registro passou a constituir a propriedade e demais direitos reais. Inaugurou-se, com isso, o sistema de título e modo (ou seja, da causa e sua exteriorização), que segue contemplado no ordenamento jurídico atual.

Por esse histórico, constata-se que a finalidade e utilidade do Registro de Imóveis, enquanto instituição jurídica, sempre foi a de conferir segurança ao direito de propriedade imobiliária e a outros direitos a ele relacionados. Como é sabido, a segurança jurídica, embora não tenha sido expressamente mencionada no texto constitucional, é tido como um princípio implícito da ordem jurídica.¹⁴ Além disso, o interesse outrora meramente individual na proteção da propriedade está alçado, atualmente, ao patamar de direito fundamental, cláusula pétrea da CF/88 (art. 5º, caput e inciso XXII). Mas para conferir efetividade a esse direito com relação a bens imóveis, fez-se necessário que, muito antes, o Estado instituísse e regulasse um instrumento público capaz de atingir tal finalidade em benefício de toda a sociedade, promovendo segurança jurídica por meio de mecanismos de intervenção nas relações privadas.¹⁵ É neste contexto “que se insere o Registro de Imóveis no Brasil, como um instrumento, um meio, um método de intervenção assecuratória do Estado da propriedade imobiliária e dos demais direitos.”¹⁶ ¹⁷ Portanto, observa-se que o interesse público está na gênese do sistema registral e nele permanece até o presente momento.

¹²Ibidem, p. 134.

¹³Ibidem, p. 135.

¹⁴RICHTER, Luiz Egon. Registro de Imóveis: uma instituição protetiva de direitos fundamentais. In: XLII ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL. Aracaju: IRIB, 2015.

¹⁵BOTTEGA, Jéverson Luís. Qualificação registral imobiliária à luz da crítica hermenêutica do direito. Equanimidade e segurança jurídica no registro de imóveis. 2021. 198 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, 2021, p. 14.

¹⁶RICHTER, Luiz Egon. Registro de Imóveis: uma instituição protetiva de direitos fundamentais. In: XLII ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL. Aracaju: IRIB, 2015.

¹⁷O desenvolvimento do RI ocorreu no século XVIII, com o aumento da importância das transações imobiliárias. O Estado precisou entrar na regulação do mercado para garantir segurança jurídica às transações. (conforme MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral como tutela preventiva de conflitos. In: DIP, R.; JACOMINO, S. (Org.). Registro Imobiliário: dinâmica registral. (Coleção doutrinas essenciais: direito registral; v. 6) São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 732)

Em verdade, pode-se afirmar que ao longo do tempo esse interesse público foi consideravelmente ampliado, uma vez que, por força da vigente Constituição, a propriedade, mesmo privada, recebeu funções social (art. 5º, XXIII) e ambiental (art. 225), além de ser arrolada como princípio da ordem econômica (art. 170, II e III). Sendo assim, é possível afirmar que, em que pese ser exercido em caráter privado e destinar-se a assegurar direitos relacionados à propriedade privada, o registro imobiliário transcende os interesses individuais e atua preponderantemente em prol da coletividade.¹⁸ Eis, portanto, os elementos que caracterizam a sua face estatal.

Além disso, tal concepção tem como consequência direta a atribuição, ao Registro de Imóveis, daquela que, a nosso ver, é sua mais importante função, para além da constituição ou transmissão de direitos reais fixada pelo vigente Código Civil¹⁹: conferir-lhes publicidade. Isso, porque é a publicidade que permite a terceiros o conhecimento de tais direitos, pressuposto para que todos possam respeitá-los (eficácia ou oponibilidade *erga omnes*).²⁰ Desse modo, previne-se conflitos, protegendo tanto o titular do direito quanto os consulentes do registro, o que evidencia a natureza difusa do sistema registral²¹. Ao fim, alcança-se a segurança jurídica, que é justamente o bem antes reivindicado por particulares e cuja prestação veio a ser assumida pelo Estado. Completa-se, então, o ciclo constitucional de proteção à propriedade imobiliária. Pode-se dizer, portanto, que são os efeitos da publicidade o que mais interessa ao registro e que justificam a própria função do registrador.²²

Com base nessas premissas, define-se que o Registro de Imóveis:

tem por atribuição legal à capacidade para publicizar (registrar, averbar e informar) fatos jurídicos que dizem respeito a bens imóveis, com efeitos constitutivos ou declaratórios do direito real de propriedade, ou direitos reais que recaem sobre o direito real de propriedade imobiliária e ainda, direito de natureza obrigacional, bem como atos ou fatos que dizem respeito aos sujeitos que figuram nos registros, sempre que a lei assim impuser ou autorizar, com a finalidade de dar autenticidade, segurança e eficácia jurídica.²³

¹⁸Conforme MARQUES, Frederico (apud RICHTER, op. cit.), o registro público desempenha uma função de administração pública de interesses privados.

¹⁹“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.”

²⁰KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 87.

²¹Ibidem, p. 145.

²²MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral como tutela preventiva de conflitos. In: DIP, R.; JACOMINO, S. (Org.). Registro Imobiliário: dinâmica registral. (Coleção doutrinas essenciais: direito registral; v. 6) São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 742.

²³RICHTER, Luiz Egon. Registro de Imóveis: uma instituição protetiva de direitos fundamentais. In: XLII ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL. Aracaju: IRIB, 2015.

Como se vê, o sistema de registro imobiliário não tem um fim em si mesmo, na medida em que busca, na verdade, viabilizar o exercício de direitos materiais, sendo a propriedade aquela de maior visibilidade. Exerce, portanto, função instrumental.²⁴ Tal observação é de grande relevância para o presente trabalho, uma vez que nos parece correto que, nos casos concretos, os princípios registrais devem incidir em conformidade com a referida função, ou seja, a serviço da garantia dos direitos materiais envolvidos, e não o contrário.

De todo modo, a publicidade de um dado direito na serventia imobiliária pressupõe, logicamente, a atuação concreta do oficial de registro, que “é um agente público, dotado de fé-pública, que atua com responsabilidade social, na legitimação de interesses privados, mediatizados pelo interesse público.”²⁵ Nesse contexto, a ele compete a prévia análise e certificação acerca da aptidão jurídica do título que lhe é apresentado para fins de registro. Trata-se, pois, da qualificação registral. Sendo assim, parece-nos imprescindível examinar, nos capítulos seguintes, os princípios e regras que regem atividade do oficial especificamente com relação a esse ato, que é exatamente o que define se pretensão do apresentante do título será ou não acolhida e convertida em registro público.

Para tanto, serão abordadas noções gerais sobre qualificação registral e os seus possíveis limites e, em seguida, trataremos especificamente da qualificação de títulos administrativos no âmbito da regularização fundiária.

3.1.4. Noções gerais acerca da Qualificação Registral

Como ponto de partida, pode-se definir a qualificação registral, de forma geral, como o juízo de valor emitido pelo oficial registrador acerca da aptidão jurídica do título prenotado para fins do seu registro ou averbação na matrícula imobiliária. Constatada a inaptidão do título (qualificação negativa), o procedimento encaminha-se para a suscitação de dúvida (art. 198 da LRP) ou para o seu arquivamento (art. 205), a depender da insistência ou inércia do usuário. Caso contrário (qualificação positiva), efetua-se o ato registral, que ensejará, conforme o caso, a constituição, a transmissão ou a extinção de direitos reais sobre imóveis ou ainda o lançamento, no respectivo assento, de informações que lhe sejam pertinentes. Com isso, atingem-se as finalidades do sistema registral: autenticidade, publicidade, eficácia e segurança dos atos jurídicos, conforme previsão do art. 1º da Lei nº 6.015/73 e do art. 1º da Lei nº 8.935/94.

²⁴KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 145.

²⁵RICHTER, Luiz Egon. A função qualificadora no registro de imóveis: considerações, reflexão e pensamento. Disponível em: < <http://www.regimo.com.br/funcao.pdf> >. Acesso em: 20 nov. 2019.

O principal fundamento da qualificação registral, portanto, é a atribuição de direito real e, por conseguinte, os efeitos jurídicos a ele pertinentes: fé pública registral (prevalência do título e do direito registrados frente a outros não registrados) e a legitimação (presunção relativa de que o real proprietário possui os direitos publicizados no registro).²⁶ Mas para tanto, faz-se necessário, obviamente, a devida formação técnico-jurídica do registrador, a quem cabe exercer tão importante função. Nesse sentido, é preciso ter bem claro o quê, como e para quê realizar o ato de qualificação registral imobiliária.

Não havendo maiores dúvidas de que o objeto da qualificação é o título apresentado pela pessoa interessada, cumpre indagar: o que é, afinal, o título? Ou seja: o que exatamente se qualifica e se registra? Pois bem. A pertinência dessa questão decorre da existência de duas acepções decorrentes da referida expressão, uma formal e outra material. Título, em sentido formal ou impróprio, é o documento (na forma física ou eletrônica) que contém a causa do registro (ato ou negócio jurídico imobiliário), que, por seu turno, consiste no título em sentido material ou próprio.²⁷ Assim, são títulos impróprios aqueles arrolados no art. 221 da LRP (instrumentos documentais que exteriorizam a causa),²⁸ tais como escrituras públicas, cartas de sentença e contratos administrativos. Por seu turno, classificam-se como títulos próprios aqueles arrolados no art. 167 da mesma lei (as causas do direito), tais como doação, arrematação e legitimação fundiária. E por quaisquer desses instrumentos e causas transmite-se ou constitui-se a propriedade ou outro direito real.

Nessa linha, colhe-se da lição no sentido de que o que se protocola ao oficial é o instrumento do ato ou negócio jurídico imobiliário²⁹ (ora entendido como o título em sentido em sentido formal ou impróprio). Porém, o objeto da qualificação é a causa nele contida, que pretende transmitir ou constituir direito. No mesmo sentido, afirma-se que o objeto de qualificação do registrador público de imóveis é a qualidade daquilo que foi convencionado e formalizado em título.³⁰ Sendo ela positiva, conclui-se que o objeto do registro ou averbação é

²⁶MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral como tutela preventiva de conflitos. In: DIP, R.; JACOMINO, S. (Org.). Registro Imobiliário: dinâmica registral. (Coleção doutrinas essenciais: direito registral; v. 6) São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 742.

²⁷KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 1872.

²⁸Conforme parecer emitido pelo então Juiz Ricardo Dip nos autos da Apelação Cível nº 5.599-0, Rel. Sylvio do Amaral, julgada em 19 mai. 1986, citado no voto do Des. Artur Marques na Apelação Cível nº 3000543-41.2013.8.26.0601, do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo, julgada em 27 jan. 2015.

²⁹CENEVIVA, Walter. Lei dos registros públicos comentada. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 387.

³⁰RICHTER, Luiz Egon. A função qualificadora no registro de imóveis: considerações, reflexão e pensamento. Disponível em: < <http://www.regimo.com.br/funcao.pdf> >. Acesso em: 20 nov. 2019.

também o ato causal (título em sentido em sentido material ou próprio). E somente então, com o ato registral, opera-se a mutação jurídico-real.

Não por outro motivo, observa-se na redação de atos registrais lançados em matrículas imobiliárias um campo próprio para cada uma dessas informações, que designam por qual causa (título) expressa em qual instrumento (forma do título) operou-se a transmissão ou constituição do direito.

E em se tratando de uma análise jurídica acerca da possibilidade de prática do ato registral, a qualificação representa a exteriorização do princípio da legalidade, atuando como filtro que impede a passagem de títulos em desacordo com a lei.³¹ Caso não existisse, os assentos dos registros seriam apenas depósitos de instrumentos jurídicos e gerariam maior insegurança nas relações imobiliárias, na contramão do que o ordenamento jurídico visa alcançar. Contudo, o Registro de Imóveis brasileiro é classificado, quanto ao controle a cargo do registrador, como sistema de registro de direitos, e não de registro de documentos.³² Sendo assim, a qualificação registral é um dever legal do registrador a ser aplicado a títulos de todas as naturezas ou origens (art. 221 da LRP), particulares ou públicos,³³ com o fim de evitar invalidades registrais e lides delas decorrentes.³⁴

Fixadas essas premissas, é relevante compreender a natureza jurídica da qualificação registral. Trata-se, como era de se esperar, de questão controversa. Isso, porque tal ato apresenta pontos de coincidência com a atuação de variados agentes públicos.

Na vigente ordem constitucional e legal, não nos parece mais cabível cogitar de uma natureza judicial, o que somente fazia sentido em ordenamentos passados, no qual a atividade registral orbitava de forma subalterna em torno do Poder Judiciário.³⁵ Contudo, estão preservados - e até fortalecidos - atribuições registrais que se assemelham às da jurisdição voluntária. Vale lembrar que:

Liebman definiu bem que a justificativa da qualificação registral é a assistência e controle de atos realizados pelos particulares, para não darem azo a controvérsias, o que confirma nosso entendimento (...) é difícil imaginar, em nosso direito, as transações imobiliárias sendo realizadas sem um órgão eficiente para promover o controle jurídico.³⁶

³¹KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 233.

³²KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 198.

³³*Ibidem*, p. 233.

³⁴*Ibidem*, p. 578.

³⁵JACOMINO, Sérgio apud MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral como tutela preventiva de conflitos. In: DIP, R.; JACOMINO, S. (Org.). Registro Imobiliário: dinâmica registral. (Coleção doutrinas essenciais: direito registral; v. 6) São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 737.

³⁶MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral como tutela preventiva de conflitos. In: DIP, R.; JACOMINO, S. (Org.). Registro Imobiliário: dinâmica registral. (Coleção doutrinas essenciais: direito registral; v. 6) São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 741.

Além disso, destaca-se que: *i)* a qualificação registral, assim como da jurisdição voluntária, realiza, de forma independente, administração pública de interesses privados; *ii)* não há parte adversa ou pretensão resistida; *iii)* o Estado atua imparcialmente na verificação se determinado ato foi praticado de acordo com os requisitos legais; e *iv)* tem função preventiva e também constitutiva.

E podem ainda ser apontados elementos que delineiam uma natureza mista ou especial para a qualificação registral: não é ato típico de jurisdição voluntária (que cabe a magistrados), mas se aproxima dela fortemente, segundo um critério material; e também tem características da administração pública, segundo um critério orgânico, dado que o serviço registral tem natureza estatal.³⁷ Portanto, não se enquadra exatamente em nenhuma outra classe. Assim, nos parece que a natureza da qualificação registral é, de fato, híbrida ou *sui generis*.³⁸

Como se vê, as principais noções sobre qualificação registral - muitas delas já refletidas na jurisprudência pátria - resultam de uma longa e consistente construção doutrinária, lastreada, por seu turno, nos princípios jurídicos pertinentes ao tema. Por outro lado, a Lei de Registros Públicos, em termos textuais, nada fala sobre o ato de qualificação registral. Portanto, do ponto de vista estritamente legal, não é possível extrair qualquer padrão ou previsibilidade mínima quanto a outros importantes aspectos, como forma, conteúdo, critérios ou limites da qualificação. Isso, porque, a nosso ver, a legalidade enquanto princípio não é capaz, isoladamente, de solucionar o problema da ausência de regras positivadas em lei (em sentido estrito) dispendo sobre o assunto ora pontuado, que - ressalte-se - não diz respeito aos elementos do direito material envolvido, e sim ao ato instrumental que os examina e ao método adotado para tanto.

Vale esclarecer que o princípio da legalidade “consiste em limitar a atuação do registrador apenas à prática dos atos registrários com expressa previsão legal, bem como autorizá-lo desde que o título esteja em consonância com o sistema jurídico”.³⁹ Em outros termos, essa concepção nos ensina que o registrador somente pode efetuar os registros e averbações dos atos previstos ou autorizados na Lei nº 6.015/73 de Registros Públicos ou em outros diplomas legais. É o caso, por exemplo, do registro de hipoteca, tipificado no art. 167, I, 2, da LRP.

³⁷MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral como tutela preventiva de conflitos. In: DIP, R.; JACOMINO, S. (Org.). Registro Imobiliário: dinâmica registral. (Coleção doutrinas essenciais: direito registral; v. 6) São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 740.

³⁸SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. Direito registral imobiliário: toeira geral, de acordo com o novo Código de Processo Civil e a Lei nº 13.456/2017. Curitiba: Juruá, 2017, p. 254.

³⁹KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 227.

Porém, verifica-se que essa concepção se refere ao ato final do processo de registro, qual seja, a publicização do direito material envolvido, que, consoante já se demonstrou, é posterior à qualificação. Para esta, ao revés, inexistente qualquer regramento legislativo do ponto de vista procedimental. Portanto, entendemos que a ideia decorrente do princípio da legalidade é insuficiente para reger minimamente o juízo qualificador que antecede a prática do ato registral requerido ou a sua negativa.

Assim, nos parece que a segurança jurídica - que é fundamento e objetivo da qualificação registral - encontra, nesse ponto, um fator de enfraquecimento, uma vez que a completa omissão da lei naturalmente potencializa a formação das mais diversas - e até mesmo antagônicas - compreensões acerca de como deve ou não proceder o registrador ao analisar um título nos diferentes casos concretos. Ao fim, aos usuários do serviço não restam parâmetros objetivos para antever quais os exatos aspectos do seu título serão examinados e por qual modo isso ocorrerá, na medida em que a lacuna legislativa abre ampla margem para as subjetividades de cada oficial de registro, mesmo sendo eles profissionais plenamente compromissados com seus deveres legais. Há, portanto, um problema de origem legislativa, não causado pelos registradores de imóveis, mas que somente é sentido quando do efetivo exercício da qualificação registral.

Nesse ponto, importa esclarecer que a independência conferida pela Lei nº 8.935/94⁴⁰ ao registrador não é fator incompatível com a existência, em tese, de regras procedimentais aplicáveis à qualificação registral. Com efeito, a independência profissional refere-se à esfera disciplinar, garantindo que o oficial de registro não possa sofrer qualquer espécie de sanção em razão do resultado da qualificação conferida a um determinado título.⁴¹ Assim, pensamos que a eventual fixação de parâmetros metodológicos mínimos para o ato qualificador em nada afetaria a prerrogativa da independência funcional quanto ao seu resultado, de modo que o registrador permaneceria protegido contra influências prejudiciais à sua atividade. Comungamos, pois, da ideia de que

Não é adequado, nem aceitável pela sociedade Oficiais Registradores com opiniões absolutamente divergentes, especialmente quando na mesma comarca. Tal situação causa insegurança no público, devendo ser cuidadosamente sopesada pelos Oficiais, sem que se perca, lógico, a sua autonomia e isenção na prestação do serviço.⁴²

⁴⁰“Art. 28. Os notários e oficiais de registro gozam de independência no exercício de suas atribuições, têm direito à percepção dos emolumentos integrais pelos atos praticados na serventia e só perderão a delegação nas hipóteses previstas em lei.”

⁴¹KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 233.

⁴²GENTIL, Alberto. Registros Públicos. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020, p. 375.

Pontudas tais questões, importa demonstrar, nos próximos capítulos, com base nos diversos entendimentos doutrinários e nas posições jurisprudenciais, quão instável é o tema dos limites da qualificação registral imobiliária e como isso pode afetar as pretensões de registro de títulos administrativos no âmbito da regularização fundiária.

3.1.5. Limites da Qualificação Registral

O vazio legislativo a respeito da qualificação registral imobiliária - inclusive quanto aos seus limites - é apontado pela doutrina brasileira, ainda que timidamente. Com efeito, afirma-se que embora se trate de tema e grande complexidade, inexistente disposição legal que discipline o alcance ou extensão da qualificação registral, ao passo em que a doutrina é controversa acerca dos limites do juízo qualificador.⁴³ No mesmo sentido, reconhece-se que essa matéria é envolta em sérias dificuldades teóricas e práticas no que diz respeito à extensão que se deve dar ao princípio da legalidade, admitindo-se ainda a existência de elevado grau de subjetividade, o que vem a dificultar a tarefa do registrador.⁴⁴ Em outros termos, “Falta, no direito registral brasileiro, uma análise – ainda que superficial – de como a qualificação registral deve se operar no mundo fenomênico.”⁴⁵

Soma-se a isso o problema decorrente da variedade de naturezas nas quais os títulos podem se enquadrar, sendo mais comuns os particulares, os notariais, os administrativos e os judiciais. Assim, há entendimento no sentido que a rigidez da qualificação registral varia de acordo com a natureza do título,⁴⁶ ao passo em que também há compreensão no sentido oposto, qual seja, de que controle de legalidade deve ser exercido sempre com a mesma intensidade.⁴⁷ Nesse cenário, são muitos - e diversificados - os posicionamentos sobre quais elementos do título devem ou não ser objeto de análise pelo registrador para fins de se determinar ou não a prática de um ato registral.

Há corrente doutrinária que restringe fortemente o alcance da qualificação registral e enfatiza que deve ela ser legítima e formal, o que “resulta do exame de características extrínsecas ao título, e ao oficial é indiferente a substância do negócio jurídico convencionado

⁴³KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 233.

⁴⁴SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. Direito registral imobiliário: toeira geral, de acordo com o novo Código de Processo Civil e a Lei nº 13.456/2017. Curitiba: Juruá, 2017, p. 273.

⁴⁵MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral como tutela preventiva de conflitos. In: DIP, R.; JACOMINO, S. (Org.). Registro Imobiliário: dinâmica registral. (Coleção doutrinas essenciais: direito registral; v. 6) São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 746.

⁴⁶LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros públicos: teoria e prática. 10. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 602.

⁴⁷SARMENTO FILHO, op. cit., p. 255.

pelas partes.”⁴⁸ Porém, esse parece ser um posicionamento minoritário na atualidade. Com efeito, observam-se, em sentido oposto, concepções que conferem maior amplitude ao juízo qualificador e lecionam que ele “diz respeito não apenas a seu aspecto exterior (título em sentido formal), mas igualmente à causa de aquisição ou de oneração (título em sentido material)”.⁴⁹ Sendo assim, devem ser considerados ainda o “registro existente e persistente” e a “relação entre o título exibido e o registro existente”. Nessa linha, o controle de legalidade a cargo do registrador deve ser exercido sobre os elementos extrínsecos e intrínsecos do título em si, além correspondência do mesmo com o registro.⁵⁰

Há entendimento ainda mais ampliativo, sugerindo que a análise deve abranger não só os aspectos do título relativos a direitos reais, alcançando também questões de natureza obrigacional, a exemplo da matéria de direito do consumidor, o que se justificaria em nome da proteção de todas as pessoas envolvidas.⁵¹ Assim, defende o confronto jurídico do título com toda a legislação, nos mais variados aspectos, na medida em que o registrador é um profissional do direito e exerce uma verdadeira profilaxia jurídica, com o intuito de evitar litígios e o aumento de demandas judiciais.

O sistema registral brasileiro, interpretado sistematicamente, faculta ao registrador examinar a validade do negócio jurídico, qualificando negativamente, por exemplo, nulidades absolutas e afrontas aos princípios registrais.⁵² Nesse contexto, discute-se se deve o registrador impedir a prática de um ato se nele constatar uma anulabilidade (nulidade relativa). Sobre esse ponto, sustenta-se - corretamente, a nosso ver - que a nulidade relativa é destituída de interesse público e precisa ser questionada judicialmente pelo interessado no prazo legal. É, portanto, um ato eficaz, ao contrário da nulidade da absoluta. Em arremate, pode-se afirmar que “Ao barrar o ingresso de título anulável, mas eficaz, para ‘prevenir o surgimento de possíveis problemas futuros’, o registrador estaria criando um problema presente e certo, de gravidade muito maior (...)” Não obstante, também há posicionamento que admite que o registrador possa impedir o registro de título no qual se constate uma anulabilidade “ostensiva”.⁵³

⁴⁸CENEVIVA, Walter. Lei dos registros públicos comentada. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 441.

⁴⁹DIP, Ricardo. Sobre a qualificação no registro de imóveis. In: DIP, R.; JACOMINO, S. (Org.). Registro Imobiliário: dinâmica registral. (Coleção doutrinas essenciais: direito registral; v. 6) São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 933)

⁵⁰KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 227.

⁵¹SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. Direito registral imobiliário: toeira geral, de acordo com o novo Código de Processo Civil e a Lei nº 13.456/2017. Curitiba: Juruá, 2017, p. 270.

⁵²LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros públicos: teoria e prática. 10. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 602.

⁵³CARVALHO, Afrânio de apud KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 242.

Outro ponto a ser examinado no título, segundo a doutrina, diz respeito aos “requisitos extrarregistrais”.⁵⁴ Tratam-se, em síntese, de questões que se apresentam como condicionantes do registro ou que, ainda que não imperativas, com ele guardem relação. Nessa categoria enquadram-se as questões tributárias, previdenciárias, urbanísticas e ambientais, além de outras menos comuns.⁵⁵ Quanto a isso, nos parece certo que a exigência somente de sustentará diante de um critério objetivo, que é a sua expressa previsão legal, tal como se verifica corriqueiramente em temas de direito tributário.

Oportuno, ainda, trazer o debate sobre o exame de constitucionalidade em sede de qualificação registral. Trata-se de tema instigante, na medida em que há muito operou-se uma mudança de paradigma no ordenamento jurídico brasileiro, que deixou de orbitar em torno da lei para fazê-lo em torno da Constituição. Assim, a legalidade estrita não mais é suficiente, fazendo-se necessária a legalidade condicionada à constitucionalidade. Nesse cenário, como deve agir o oficial de registro de imóveis? Pois bem. A jurisprudência pátria sustenta que, como regra, o controle repressivo de constitucionalidade de lei ou atos normativos é da competência exclusiva do Poder Judiciário.⁵⁶ Assim, nem o registrador nem os seus órgãos correicionais, cuja atuação tem natureza administrativa, podem afastar, no exercício de suas funções, a aplicação de norma por entendê-la inconstitucional. Registre-se que há entendimento de que isso só seria possível em se tratando de inconstitucionalidade flagrante.⁵⁷ Porém, pensamos que tal critério é fragilizado por recair em subjetivismos e por invadir competência judicial. Desse modo, nos parece que a segurança jurídica requer tanto o respeito à presunção de validade das leis quanto o reconhecimento de uma autoridade exclusiva - no caso, o Poder Judiciário - para emitir o juízo de (in)compatibilidade com a CF/88. Em razão disso, entendemos que ao registrador só é legítimo afastar a aplicação de uma lei por vício de inconstitucionalidade por força de decisão judicial vinculante ou respaldado por jurisprudência dominante nesse sentido.⁵⁸

Paralelamente ao debate acerca da amplitude da qualificação registral, é bem-vinda a ponderação de que os excessos indevidos resultam em qualificações negativas, que também são fonte de lides, razão pela qual não deve o registrador se ater a detalhes que não são capazes de

⁵⁴KUMPEL, op. cit., p. 242.

⁵⁵Ibidem, p. 163.

⁵⁶BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5184. Relator Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. 30 de agosto de 2019. Diário da Justiça Eletrônico n. 200 divulgado em 13 de setembro de 2019 e publicado em 16 de setembro de 2019.

⁵⁷LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros públicos: teoria e prática. 10. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 607.

⁵⁸LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros públicos: teoria e prática. 10. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, 607.

interferir no direito decorrente do título ou em partes essenciais do negócio. Para isso, o registrador deve encontrar equilíbrio entre legalidade e razoabilidade, de modo a prestar um serviço seguro e eficiente.⁵⁹

Em meio a tamanha diversidade de orientações, nos parece acertada a reflexão segundo a qual é preciso ter em mente o que se deve considerar como objeto do registro, uma vez que “A indagação sobre limites da qualificação depende da posição que se tomar sobre esse tema,”⁶⁰ pois “a) se for o direito real, qualifica-se os requisitos de validade do mesmo; b) se for o título, ato ou contrato, deve recair sobre a validade do título e no aspecto real do direito que ele visa constituir.”⁶¹

Partindo da função exercida pelo Registro de Imóveis no Brasil - matéria essa abordada no capítulo 2 - nos parece acertado, por questão de coerência, sustentar que o objeto da qualificação e do registro é o título em sentido material ou próprio, ou seja, a causa que pretende, mediante o ato registral, constituir, transmitir ou extinguir o direito real. Nesse contexto, entendemos que, ressalvadas questões outras devidamente previstas em lei (como é o caso da matéria tributária), deve o registrador se ater, de modo geral, aos elementos do título que se mostrem essenciais para a configuração do direito real buscado pelos interessados, ou seja, ao núcleo do título. Nesse sentido, a qualificação registral deve focar nos aspectos legais diretamente relacionadas ao direito real objeto da inscrição.⁶² Busca-se, com isso, afastar o exame - e a possibilidade de exigências - referente a circunstâncias quem se mostram impertinentes ou não obrigatórias para a constituição e publicização do direito real. Assim, não devem ser analisadas possíveis nulidades relativas, relações obrigacionais não essenciais para a constituição do direito real, inconstitucionalidades de normas não declaradas judicialmente, bem como o mérito de decisões judiciais e de atos administrativos, dentre outros aspectos periféricos para o papel reservado constitucionalmente ao Registro de Imóveis brasileiro.

Para tanto, basta ter em mente que relações de direito obrigacional em geral independem de registro para serem constituídas, não sendo, portanto, o foco do sistema registral imobiliário. Do mesmo modo, outros aspectos contidos no instrumento (título em sentido formal) somente podem ser controlados pelos órgãos e autoridades competentes, devendo o registrador atuar em conformidade com a função e a finalidade que lhes foram destinadas pelo ordenamento jurídico.

⁵⁹GENTIL, Alberto. Registros Públicos. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020, p. 374.

⁶⁰SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. Direito registral imobiliário: teoria geral, de acordo com o novo Código de Processo Civil e a Lei nº 13.456/2017. Curitiba: Juruá, 2017, p. 274.

⁶¹CHICO Y ORTIZ, Jose Maria apud SARMENTO FILHO, op. cit., p. 274.

⁶²RODRIGUES, Everton apud SARMENTO FILHO, op. cit., p. 273.

O entendimento ora defendido decorre da nossa compreensão de que a incidência do princípio da legalidade não significa uma atribuição implícita de competência funcional ao oficial de registro para julgar todo e qualquer aspecto jurídico relativo aos títulos que lhe são apresentados, o que só se admitiria caso se adotasse a concepção de título em sentido formal ou impróprio, concepção essa que reputamos inapropriada, conforme já expusemos. Para tanto, basta ter em mente que a legalidade é norteadora de todas as profissões jurídicas e, mesmo assim, nenhuma delas - nem mesmo um tribunal judiciário - detém competência universal. A propósito, há inclusive pronunciamento da Vice-Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Piauí ressaltando a existência de “limitações jurídicas a que está submetido o registrador no que se refere à qualificação positiva ou negativa dos documentos levados a registro.”⁶³

Se por um lado é certo que o título deve ser examinado em sua integralidade⁶⁴, também entendemos que tal integralidade não se confunde literalidade e tampouco com a ideia de título sem sentido formal ou impróprio. Afinal, a função do Registro de Imóveis não consiste em buscar a perfeição dos títulos, e sim em extrair dos mesmos os possíveis direitos. Assim, reputamos mais apropriado compreender o poder-dever de qualificação restrito aos elementos contidos no título que apresentem pertinência com os efeitos do ato registral pretendido e com a relação de direito material (real) dele decorrente.

Dito isso, também nos parece inquestionável que o título deve ser examinado em confronto com o registro existente, na medida em que o conteúdo da matrícula imobiliária ou registro anterior (ou até mesmo a sua inexistência) é fator que tem a capacidade de impor e moldar o conteúdo e a forma do título que nele deseje ingressar. É nesse ponto que se opera, de modo mais perceptível, a incidência dos princípios registrais imobiliários, com destaque para os princípios da continuidade e da especialidade subjetiva e objetiva.

De todo modo, não se pretende, em absoluto, a descoberta de fórmula mágica para ser aplicada pelos serviços de registros de imóveis durante a qualificação, sobretudo diante da infindável variedade de títulos e circunstâncias existentes no dia-a-dia das serventias. Com razão, o rigor da qualificação registral nunca poderá ser sempre igual. O título judicial é revestido pela autoridade da coisa julgada, enquanto o título administrativo goza dos atributos que lhe são próprios, como a presunção de legitimidade. Por outro lado, o título notarial, não obstante já ser resultante de uma primeira qualificação, é também examinado no Registro de Imóveis, e o título particular é o que se submete, com maior intensidade, ao controle de

⁶³PIAUÍ. Vice-Corregedoria Geral da Justiça. Apelação em suscitação de dúvida n. 18.0.000022696-0. Decisão Nº 7175/2020 - PJPI/CGJ/VICECGJ/GABVICOR. 04 de agosto de 2020. Diário da Justiça do Estado do Piauí nº 8962 divulgado em 07 de agosto de 2020 e publicado em 10 de agosto de 2020.

⁶⁴GENTIL, Alberto. Registros Públicos. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020, p. 376.

legalidade exercido pelo registrador. São muitas, pois, as peculiaridades, razão pela qual é preciso preservar margem de liberdade para que o registrador, enquanto profissional do direito, atue adequadamente nos casos concretos.

Em todo caso, entendemos que eventual dúvida (na acepção de incerteza) do registrador no momento da qualificação registral jamais deve ser adotada como fundamento - expresso ou oculto - para impedir o ato registral, por absoluta falta de amparo jurídico e por gritante violação ao princípio da legalidade. Com efeito, condutas dessa espécie, ainda verificadas em situações pontuais, devem ser veementemente repelidas, visto que representam verdadeira inversão da ideia de segurança jurídica e engessam desarrazoadamente a liberdade dos usuários, prejudicando o tráfego jurídico e econômico.

O ideal, a nosso sentir, seria o advento de regras legais mínimas sobre a qualificação registral para nortear, com imperatividade e clareza (seja para um ou outro sentido), a conduta não apenas dos registradores, mas também dos órgãos judiciais e principalmente dos usuários, que são, afinal, os destinatários dos serviços. Isso, porque se não é razoável esperar pela existência de normas capazes de prever e solucionar toda e qualquer situação, é certo que completo silêncio legislativo potencializa subjetivismos e divergências entre os atores envolvidos, ocasionando cada vez mais lides e obstaculizando que o Registro de Imóveis cumpra com a sua função com a celeridade por todos almejada.

Apresentadas, pois, as noções básicas acerca da qualificação registral, bem como apontado o problema com relação aos seus limites - questões comuns aos títulos de todas as naturezas - adentrar-se-á, no capítulo seguinte, especificamente no tema qualificação de títulos administrativos no âmbito da regularização fundiária.

3.1.6. Títulos Administrativos de Regularização Fundiária

Conforme menção feita no capítulo introdutório, Lei de Registros Públicos traz, em seu art. 221, um rol taxativo - mas não exauriente⁶⁵ - de títulos admitidos a registro. A partir da Medida Provisória nº 459/2009 foi incluído no referido artigo o seu inciso V, que passou a prever títulos administrativos relacionados a programas de regularização fundiária. Atualmente, tal dispositivo apresenta a seguinte redação, dada pela Lei nº 12.424/2011:

Art. 221 - Somente são admitidos registro:

(...)

V - contratos ou termos administrativos, assinados com a União, Estados, Municípios ou o Distrito Federal, no âmbito de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social, dispensado o reconhecimento de firma.

⁶⁵KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 412.

Enquadram-se como títulos administrativos, dentre outros, a legitimação de posse, legitimação fundiária, Certidão de Regularização Fundiária (CRF), auto de demarcação urbanística, concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso,⁶⁶ todos eles relacionados direta ou indiretamente com a regularização fundiária.

Ante de tudo, é relevante destacar que tais contratos ou termos são, por certo, atos administrativos. Assim, gozam dos atributos que lhes são inerentes, em especial a presunção de legitimidade, o que os torna aptos a produzir efeitos, como decorrência direta do regime jurídico de direito público, ficando na supremacia e na indisponibilidade do interesse público.⁶⁷ Portanto, pode-se afirmar que essa peculiaridade, por si só, já tem aptidão para restringir o controle de legalidade exercido no ato da qualificação registral.

Ressalta-se ainda que o exame de ato administrativo pelo oficial de registro de imóveis não se pode adentrar na análise de conveniência e do mérito, matérias reservadas ao crivo do administrador público.⁶⁸

A par das lições doutrinárias, destaca-se posicionamento adotado pela Vice-Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Piauí em julgamento de caso concreto. Na oportunidade, as bases para nortear o juízo de qualificação registral de ato administrativo foram elencadas nos seguintes termos:

Pois bem. O ato administrativo é dotado da presunção de legitimidade, atributo que, *de per se*, pressupõe a sua legalidade e veracidade.

[...]

Estas presunções supra referidas desaguam necessariamente na obrigatoriedade de seu cumprimento, **restringindo o controle de sua legalidade ao Judiciário ou à própria Administração que editou o ato administrativo.**

[...]

Destarte, **não cabe ao Magistrado, enquanto atuando como Juiz Corregedor Permanente (atuação administrativa), adentrar no mérito ou aferir a correção dos atos que integram o processo administrativo que culminou em eventual título registrável.**

[...]

Desse modo, **caso fosse dada ao Juiz Corregedor Permanente a permissão para adentrar o mérito ou aferir a legalidade da ação discriminatória administrativa, estaria fulminando a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos, as quais somente poderão ser afastadas pelo próprio Poder Judiciário através de demanda judicial ou pela própria Administração Pública através da sindicabilidade dos atos administrativos, fazendo juízo de necessidade ou de legalidade, a depender do caso.**

É de bom alvitre salientar que não se está a dizer que, quando provenientes de processo administrativo, o registrador não deve proceder à qualificação registral dos documentos que irão integrar o fólio real, uma vez que, ao proceder com a devida

⁶⁶GENTIL, Alberto. Registros Públicos. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020, p. 406.

⁶⁷CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 22. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 116.

⁶⁸SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. Direito registral imobiliário: toeira geral, de acordo com o novo Código de Processo Civil e a Lei nº 13.456/2017. Curitiba: Juruá, 2017, p. 260.

qualificação registral, está verificando se há impeditivo registral formal para o ingresso daqueles documentos no registro público, função esta que lhe é conferida por lei e preserva a segurança das relações jurídicas, bem como o direito de propriedade, direito fundamental constitucionalmente reconhecido.

[...]

Resta acrescentar, portanto, que ao Juiz Corregedor Permanente, por ocasião da suscitação de dúvidas, **cabe realizar a qualificação do título, analisando seus elementos extrínsecos, de ordem formal, mas não os vícios sobre os elementos intrínsecos, ressalvadas as situações manifestamente ilegais.** Assim, examina se o título que lhe fora apresentado perfaz os requisitos legais para ser registrado nos termos das normas que regem a atividade registral, sendo vedado ingressar no controle da legalidade do processo administrativo que culminou no ato que está analisando. (grifo no original)⁶⁹

E para além das consequências já decorrentes da sua natureza administrativa, os títulos elencados no art. 221, inciso V, da LRP exigem uma qualificação sob critérios diferenciados, sobretudo, por se tratarem de atos expedidos no contexto de programas de regularização fundiária e de programas habitacionais de interesse social.

Para se chegar a tal compreensão, é preciso observar de modo abrangente a evolução do sistema registral imobiliário brasileiro e a função por ele desempenhada na vigente ordem constitucional. Conforme já explanado, desde o advento do registro de hipotecas, em meados do Século XIX, até a instituição do registro de imóveis com efeitos constitutivos, pelo Código Civil de 1916, as respectivas normas buscavam assegurar direitos de índole eminentemente privada, como o crédito e a propriedade. Isso, porque nesse período histórico vigoraram, no Brasil, ordenamentos jurídicos nos quais prevaleciam direitos fundamentais de 1ª geração, de caráter liberal. Contudo, a partir das décadas seguintes, cresceram os movimentos constitucionais consagradores dos direitos fundamentais de 2ª geração, com forte apelo social.⁷⁰ No Brasil, os direitos sociais foram previstos pela primeira vez pela Carta de 1934⁷¹ e na atualidade estão alçados ao patamar de direitos fundamentais. Com efeito, a CF/88 condiciona o exercício legítimo do direito de propriedade ao atendimento da sua função social (art. 5º, XXIII), ao passo em que, desde a edição da Emenda Constitucional nº 26/2000, elenca, em seu art. 6º, a moradia com um dos muitos direitos sociais. Outrossim, todos esses direitos devem ser lidos à luz do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da República (art. 1º, III), que ainda possui, como um de seus objetivos, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, III).

⁶⁹PIAUÍ. Vice-Corregedoria Geral da Justiça. Apelação em suscitação de dúvida n. 18.0.000022696-0. Decisão Nº 7175/2020 - PJPI/CGJ/VICCEGJ/GABVICOR. 04 de agosto de 2020. Diário da Justiça do Estado do Piauí nº 8962 divulgado em 07 de agosto de 2020 e publicado em 10 de agosto de 2020.

⁷⁰LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 740.

⁷¹MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 671.

Nessa quadra, o Registro de Imóveis contribui “para assegurar direitos fundamentais e viabilizar a concretização dos direitos sociais fundamentais do cidadão, como é o caso, por exemplo, do direito à moradia”.⁷² Desse modo, não resta dúvida que o sistema registral, enquanto instrumento a serviço dos direitos materiais, necessariamente deve atuar em função dos princípios constitucionais vigentes, que delineiam um cenário no qual a propriedade tem valor não apenas patrimonial, mas também - para os títulos administrativos - como etapa necessária para a efetivação do direito à moradia digna, que pressupõe a regularidade registral.

E isso significa que os princípios e regras que orientam a qualificação registral típica de atos e negócios jurídicos clássicos travados por particulares, como a compra e venda, a doação e a constituição de hipoteca - com origens em outro contexto histórico e voltados para garantia da propriedade enquanto valor jurídico primordial - não podem ser simplesmente transportados para embasar a qualificação de títulos no âmbito da regularização fundiária, cujo foco é alcançar o direito à moradia digna (fundada em registro público) diante de um contexto fático de ocupações sabidamente irregulares. Conforme já dito, tais títulos somente foram incluídos na LRP no ano de 2009, o que já evidencia a necessidade do seu tratamento segundo o contexto social e jurídico que lhe é próprio. Não por outro motivo, prega-se a mitigação no controle de legalidade (qualificação registral) dessa categoria de títulos, “que se justifica no interesse social e fundiário subjacente.”⁷³

Com razão, os princípios gerais do direito registral imobiliário têm incidência plena em um cenário no qual prepondera a regularidade registral e a estabilidade dominial, na medida em que comumente já se verifica a existência de uma matrícula ou registro anterior para o imóvel e com base na qual será formalizado um ato ou negócio jurídico de direito privado para, num momento seguinte, permitir legitimamente a ocupação e o uso do bem. Já na regularização fundiária o plano de fundo é justamente o oposto e a ordem dos fatores se dá no sentido contrário. Parte-se da premissa de que a coletividade de pessoas a quem se pretende atribuir a propriedade ou outro direito real de efeitos práticos assemelhados - e, com ela, o direito à moradia digna - não se vinculou ao imóvel pelos meios que, à época, eram elencados no ordenamento jurídico. Ou seja, trata-se uma ocupação irregular reconhecida por todo os agentes envolvidos, sobretudo em razão da ineficiência das políticas públicas até então vigentes, que não foram capazes de atender às necessidades de toda a população, privando-a direitos básicos. Além disso, o imóvel ocupado comumente sequer possui matrícula própria ou registro anterior,

⁷²RICHTER, Luiz Egon. Registro de Imóveis: uma instituição protetiva de direitos fundamentais. In: XLII ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL. Aracaju: IRIB, 2015.

⁷³KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 424.

o que pode decorrer, por exemplo, da ausência de instauração ou conclusão de processo discriminatório de terras por parte do poder público. E, ainda que haja registro na serventia imobiliária, é certo que inexistiu, até então, prévia deliberação do proprietário (seja um particular ou um ente público) voltada a abrigar determinando contingente de pessoas ou famílias que lá se encontram. Porém, sendo essa ocupação desordenada um fato consolidado e irreversível, busca-se agora o registro que estabilize o direito à moradia, alcançando, assim, a plenitude da função social da propriedade.

Verifica-se, portanto, cenários distintos, resultantes de diferentes premissas de fato e de direito, razão pela qual entendemos que o Registro de Imóveis, no ato da qualificação registral, deve conferir a cada título o tratamento que seja apropriado à sua gênese e ao direito material que se busca concretizar. Nos parece claro, pois, que a qualificação de títulos administrativos no âmbito da regularização fundiária requer a aplicação de um regime registral dotado de especificidades, no qual os princípios registrais clássicos sejam aplicados de modo mais flexível.

Nesse sentido, em matéria de regularização fundiária urbana e rural, hoje regulada pela Lei nº 13.465/2017, ensina-se com veemência que:

A qualificação registral da CRF é especial, ou extraordinária, na medida em que se sujeita a regras registrais próprias e a questões procedimentais únicas exauridas na Lei nº 13.465/2017. Não caberá a aplicação de todos os princípios e regras registrais, pois o regime jurídico da regularização fundiária flexibiliza questões registrais para atender os propósitos da respectiva lei, em especial conferir o direito de propriedade e torná-lo trafegável sob o aspecto econômico e registral. [...]

Nesse sentido a qualificação registral deve apoiar-se nas normas específicas da regularização fundiária, que ora dispensam requisitos registrais, ora os flexibilizam, mitigando regras básicas dos Registros Públicos para tornar viável o registro, tanto da CRF como da titulação dos ocupantes das áreas. Princípios registrais, entre eles o da legalidade, o da continuidade e o da especialidade, sofrem mitigação, o que não interfere desarrazoadamente na segurança jurídica dos registros.⁷⁴

Como exemplo de regras específicas, o autor destaca a dispensa de comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados (art. 44, § 3º) e a postergação, para o momento seguinte ao registro da CRF, da atualização cadastral dos imóveis, mediante notificação ao INCRA, ao Ministério do Meio Ambiente e à Secretaria da Receita Federal do Brasil (art. 44, § 7º).

Vale dizer, ainda, que a própria LRP foi gradativamente alvo de alterações que excepcionaram o rigor da qualificação registral para tornar possível a atuação dos entes públicos

⁷⁴KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 2216.

na consecução de suas políticas, a exemplo do que consta do art. 176, § 7º⁷⁵, e art. 195-A, § 5º⁷⁶, que adiam a retificação da descrição ou apuração da área remanescente do imóvel para momento posterior ao respectivo ato registral, o que não seria possível caso o princípio da especialidade objetiva fosse aplicado indistintamente. Pelas mesmas razões, o próprio art. 221, transcrito no início deste capítulo, mitiga, em seu § 2º⁷⁷, o princípio da especialidade subjetiva para o registro de contratos ou termos administrativos.

Nessa linha, a análise na qualificação não é uniforme ou robótica para todos os títulos submetidos ao Registro de Imóveis.⁷⁸ E devido ao caráter excepcional da regularização fundiária, a sua qualificação registral possui características exclusivas. Destaca-se, então, que a irreversibilidade das áreas motivou a criação de regras para formalização e estruturação de situações no aspecto jurídico e urbanístico, bem como que o art. 2º, inciso XV, do Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) elenca a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias como fundamento ou princípio. Em razão disso, a “referida simplificação deve ser analisada também do ponto de vista interpretativo”, posto que a inflexibilidade de regras e pensamentos é um entrave para a regularização fundiária. Ao fim, é importante ponderar que:

a simplificação do procedimento de regularização fundiária não significa a consagração da insegurança jurídica. Se de um lado o rigor da qualificação registral pode ceifar o direito de propriedade gerando consequências desastrosas, a análise superficial ou desleixada pode comprometer, além do direito a ser protegido, toda a segurança jurídica de um sistema que controla e oferece sustentabilidade para os negócios imobiliários.⁷⁹

Esse alerta, de elevada pertinência, nos obriga a ressaltar que a flexibilização de princípios registrais para a qualificação dos títulos administrativos no âmbito da regularização fundiária não implica em rejeitá-los, mas em ponderá-los, no caso concreto, frente à situação

⁷⁵“Art. 176, § 7º Não se exigirá, por ocasião da efetivação do registro do imóvel destacado de glebas públicas, a retificação do memorial descritivo da área remanescente, que somente ocorrerá a cada 3 (três) anos, contados a partir do primeiro destaque, englobando todos os destaques realizados no período. (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009)”

⁷⁶“Art. 195-A. O Município poderá solicitar ao cartório de registro de imóveis competente a abertura de matrícula de parte ou da totalidade de imóveis públicos oriundos de parcelamento do solo urbano implantado, ainda que não inscrito ou registrado, por meio de requerimento acompanhado dos seguintes documentos: [...] § 6º Na hipótese de haver área remanescente, a sua apuração poderá ocorrer em momento posterior. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)”

⁷⁷“Art. 221, § 2º Os contratos ou termos administrativos mencionados no inciso V do caput poderão ser celebrados constando apenas o nome e o número de documento oficial do beneficiário, podendo sua qualificação completa ser efetuada posteriormente, no momento do registro do termo ou contrato, mediante simples requerimento do interessado dirigido ao registro de imóveis. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)”

⁷⁸MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral na regularização fundiária. Disponível em: <<http://www.regimo.com.br/funcao.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2021.

⁷⁹Ibidem.

de fato e de direito que fundamenta o título. Isso, porque a segurança jurídica, ainda que sob diferentes perspectivas, é objetivo comum tanto do Registro de Imóveis quanto do ente titular e da população beneficiada, na medida em que se busca estabilização de situações fáticas mediante o registro e a concretização de direitos.

Nesse contexto, nos parece que cabe ao registrador verificar se determinada exigência, fundada em dado princípio registral, mostra-se proporcional e razoável diante do ônus que ela importa ao apresentante (geralmente um ente público) e do benefício que efetivamente trará aos interessados no registro. Sendo assim, entendemos possível que eventual exigência, que se mostre rotineira para o registro de títulos notariais ou particulares, seja, com as devidas cautelas, flexibilizada diante do requerimento de registro de título administrativo em sede de regularização fundiária, o que terá por fundamento a interpretação sistemática do ordenamento jurídico, notadamente em razão da função do Registro de Imóveis sob a atual perspectiva constitucional.

A propósito, permanece atual o julgado do Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo proferido ainda no ano de 1996, oportunidade em que a flexibilização de normas foi justificada para outra situação:

[...] não há razão para se transformar a apregoada rigidez formal do sistema registrário em dogma que redunde em negação do próprio direito real, punindo as deficiências anteriores com soluções inadequadas e exigindo perfeição ainda não atingida. A razoabilidade há de pautar a conduta de todos os que atuam na área, com os parâmetros já citados.⁸⁰

Filiamo-nos, pois, ao entendimento de que é necessário que o registrador seja capaz de compreender o sistema jurídico, econômico e social e a partir daí formar o juízo de valor necessário para atingir a legítima segurança jurídica.⁸¹ Há muito o ordenamento jurídico pátrio adotou o modelo de Estado Social de Direito, que deixa de lado a primazia da forma e atribui importância ao conteúdo. Assim, a concepção constitucional de propriedade, que atualmente está subordinada ao atendimento da sua função social, modificou a função e os fins do Registro de Imóveis, com conseqüente repercussão no exercício da qualificação registral dos títulos que a ele são apresentados.

⁸⁰SÃO PAULO. Conselho Superior da Magistratura. Apelação Cível nº 29.175-0/0. Diário Oficial do Estado de 13 de junho de 1996.

⁸¹RICHTER, Luiz Egon. A função qualificadora no registro de imóveis: considerações, reflexão e pensamento. Disponível em: < <http://www.regimo.com.br/funcao.pdf> >. Acesso em: 20 nov. 2019.

3.1.7. Conclusão

No presente trabalho, buscou-se analisar os problemas que envolvem a qualificação de títulos a cargo do Registro de Imóveis brasileiro, com ênfase nos títulos administrativos expedidos no âmbito da regularização fundiária. Para tanto, procuramos situar, inicialmente, a exata função do sistema registral imobiliário no ordenamento jurídico pátrio desde a sua criação até o vigente regime constitucional e legal. Verificou-se, então, que o Registro de Imóveis não possui um fim em si mesmo, e sim caráter instrumental, uma vez que se destina a conferir, por meio da publicidade, segurança ao direito de propriedade imobiliária e a outros direitos a ele relacionados. Além disso, apontou-se que a partir da evolução dos regimes constitucionais, o interesse público com relação ao Registro de Imóveis foi gradativamente ampliado, sobretudo porque o legítimo direito de propriedade passou a estar subordinado ao atendimento da sua função social, que busca satisfazer, dentre outros direitos materiais, o direito fundamental à moradia digna.

Em seguida, expusemos os elementos essenciais para melhor compreensão do ato de qualificação registral, definindo-o, em termos gerais, como o juízo emitido pelo oficial registrador acerca da aptidão jurídica do título para fins do seu registro ou averbação na matrícula imobiliária. E diante da variedade de sentidos acerca do termo "título", sustentamos que o objeto da qualificação registral é o título em sentido material ou próprio, que constitui a causa do ato registral e do direito dele decorrente. Dito isso, fixou-se que a qualificação registral é um dever funcional do registrador e deve ser exercido sobre títulos de quaisquer naturezas. Pontuou-se, contudo, a inexistência de tratamento legislativo acerca da qualificação registral, bem como a insuficiência do princípio da legalidade e da independência do registrador para, isoladamente, servirem como critérios para o juízo qualificador do registrador de imóveis, o que dá margem a inevitáveis subjetivismos e é fator de enfraquecimento para a segurança jurídica.

Ato contínuo, procuramos demonstrar como a carência da atual legislação torna indefinidos a amplitude ou os limites da qualificação registral, o que foi possível observar pela apresentação da extensa variedade de posicionamentos doutrinários sobre a matéria. Feito isso, sustentamos posição que possui, como premissa maior, a compreensão de que deve o registrador se ater, de modo geral, aos elementos do título que se mostrem essenciais para a configuração do direito real buscado pelos interessados, ou seja, ao núcleo do título, ressalvadas questões outras devidamente previstas em lei, o que afasta o exame referente a circunstâncias impertinentes ou não obrigatórias para a constituição do direito real. Isso, porque entendemos

que o princípio da legalidade não autoriza o oficial de registro a julgar todo e qualquer aspecto do título que lhe é apresentado. Ao final, defendeu-se a necessidade do advento de regras legais mínimas sobre a qualificação registral, para um ou outro sentido, a fim de eliminar ao menos as maiores divergências ainda existentes o tema e que obstaculizam a celeridade almejada do Registro de Imóveis. Ressaltou-se, de todo modo, a necessidade de se preservar margem de liberdade para que o registrador, enquanto profissional do direito, atue adequadamente nos casos concretos.

No capítulo final, abordamos as especificidades da qualificação registral de títulos administrativos no âmbito de programas de regularização fundiária. Para tanto, pontuamos que tais títulos gozam de atributos que, por si só, já exigem um tratamento diferenciado no ato da qualificação registral, cujo controle de legalidade deve ficar restrito a elementos formais e ao atendimento aos princípios registrais, sendo vedado qualquer incursão no mérito administrativo, bem como a investigação da regularidade de procedimentos que precederam a expedição do título. Somado a isso, buscou-se demonstrar que a evolução dos regimes constitucionais e legais brasileiros permite identificar diferentes contextos para a atuação do Registro de Imóveis. O primeiro, voltado à transmissão da propriedade em seu aspecto essencialmente liberal e patrimonial, a partir de atos e negócios jurídicos de direito privado tendo por objeto, via de regra, bens imóveis envoltos pela regularidade registral e pela estabilidade dominial. O segundo, voltado a constituir a propriedade em razão da necessidade de atingir o direito social à moradia digna a pessoas que adentraram irregularmente na posse do imóvel. Nesse caso, reclama-se que o registro do imóvel passe a abrigar direitos materiais por força de um título especial, que requer, igualmente, uma qualificação excepcional, na qual a incidência dos princípios registrais clássicos deve ser mitigada para viabilizar o registro e atingir os propósitos das leis que regem a regularização fundiária. Para tanto, defendemos que o registrador deve exercer um juízo de ponderação de valores, pautado na proporcionalidade e razoabilidade, a fim de que possa ser alcançada a segurança jurídica segundo a perspectivas de todos os envolvidos, o que possibilitará o cumprimento, com plenitude, do papel do Registro de Imóveis na vigente ordem constitucional.

REFERÊNCIAS

ALVIM NETO, José Manuel de Arruda *et. al.* [coord.]. Lei de Registros Públicos comentada: Lei 6.015/1973. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 dez. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 03 dez. 2021.

_____. Lei n. 8.935, de 18 de novembro de 1984. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios) Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 nov. 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm>. Acesso em: 03 dez. 2021.

_____. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm>. Acesso em: 03 dez. 2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5184. Relator Min. Luiz Fux. Tribunal Pleno. 30 de agosto de 2019. Diário da Justiça Eletrônico n. 200 divulgado em 13 de setembro de 2019 e publicado em 16 de setembro de 2019.

BOTTEGA, Jéverson Luís. Qualificação registral imobiliária à luz da crítica hermenêutica do direito. Equanimidade e segurança jurídica no registro de imóveis. 2021. 198 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 22. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CENEVIVA, Walter. Lei dos registros públicos comentada. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

GENTIL, Alberto. Registros Públicos. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.
KUMPEL, Vitor Frederico *et. al.* Tratado Notarial e Registral vol. 5. 1. ed. São Paulo: YK Editora, 2020.

LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros públicos: teoria e prática. 10. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. A qualificação registral como tutela preventiva de conflitos. In: DIP, R.; JACOMINO, S. (Org.). Registro Imobiliário: dinâmica registral.

(Coleção doutrinas essenciais: direito registral; v. 6) São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p. 731-754.

_____. A qualificação registral na regularização fundiária. Disponível em: < <http://www.regimo.com.br/funcao.pdf> >. Acesso em: 31 dez. 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

PIAUI. Vice-Corregedoria Geral da Justiça. Apelação em suscitação de dúvida n. 18.0.000022696-0. Decisão Nº 7175/2020 - PJPI/CGJ/VICCECGJ/GABVICOR. 04 de agosto de 2020. Diário da Justiça do Estado do Piauí nº 8962 divulgado em 07 de agosto de 2020 e publicado em 10 de agosto de 2020.

RICHTER, Luiz Egon. A função qualificadora no registro de imóveis: considerações, reflexão e pensamento. Disponível em: < <http://www.regimo.com.br/funcao.pdf> >. Acesso em: 20 nov. 2019.

_____. Registro de Imóveis: uma instituição protetiva de direitos fundamentais. In: XLII ENCONTRO DOS OFICIAIS DE REGISTRO DE IMÓVEIS DO BRASIL. Aracaju: IRIB, 2015.

SÃO PAULO. Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível nº 29.175-0/0. Diário Oficial do Estado de 13 de junho de 1996.

_____. Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível nº 3000543-41.2013.8.26.0601, julgada em 27 jan. 2015. Disponível em: <<https://extrajudicial.tjsp.jus.br/pexPtl/visualizarDetalhesPublicacao.do?cdTipopublicacao=5&nuSeqpublicacao=5107>>. Acesso em: 03 dez. 2021.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. Direito registral imobiliário: toeira geral, de acordo com o novo Código de Processo Civil e a Lei nº 13.456/2017. Curitiba: Juruá, 2017.

3.2. OS DESAFIOS DO GEORREFERENCIAMENTO NOS IMÓVEIS TERRITORIAIS RURAIS DO PIAUÍ

Henry Nicolas Oliveira da Silva de Araújo⁸²

3.2.1. Resumo

O Georreferenciamento é um procedimento criado para eliminar as falhas de levantamentos topográficos antigos, o que por vezes gerava áreas sobrepostas e grandes discussões jurídicas. Os benefícios do “Geo” são diversos, desde melhor controle e rastreabilidade de um campo até proporcionar a eliminação de focos de grilagem. Logo, se o procedimento é benéfico, como a maioria da malha fundiária rural do Brasil ainda permanece sem registro, ou possui registros de fachada? Os desafios do Georreferenciamento ainda são complexos. Problemas com condições climáticas para georreferenciar, a falta de conhecimento do proprietário em relação à própria terra, os desafios no litoral piauiense com esbulhos possessórios e grilagem adentrando a região dos baixões são alguns dos graves desafios que profissionais de terras encontram em solo piauiense. Novas medidas legislativas e uma forte atuação estadual devem surgir desses desafios, objetivando a individualização de cada parcela/lote das terras devolutas a fim de certificá-los propriamente.

Palavras-Chave: Georreferenciamento; Propriedade Rural; Registro.

Abstract: Georeferencing is a procedure created to eliminate the failures of old topographic surveys, which sometimes generated overlapping areas and great legal discussions. The benefits of “Geo” are diverse, from better control and traceability of a field to providing the elimination of illegal land grabs. So, if the procedure is beneficial, how does the majority of rural landholdings in Brazil still remain unregistered, or do they have false registrations? The challenges of Georeferencing are still complex. Problems with weather conditions to georeference, the lack of knowledge of the owner in relation to the land itself, the challenges on the Piauí coast with land grabs and land grabbing entering the lowland region are some of the serious challenges that land professionals face in Piauí soil. New legislative measures and strong state action should emerge from these challenges, aiming at the individualization of each parcel/lot of vacant land in order to properly certify them.

Key Words: Georeferencing; Rural property; Registry.

⁸²Aluno graduado no Curso de Direito da Faculdade Integral Diferencial – FACID. Atuou junto a Procuradoria Geral do Estado do Piauí no Setor de Patrimônio Imobiliário e Meio Ambiente.
E-mail:henryoliveira8@hotmail.com

3.2.2. Introdução

A palavra “geo” significa terra, e referenciar é igual a tomar como ponto de referência, localizar, situar, ou seja, é situar o imóvel rural no globo terrestre, é estabelecer um “endereço” para este imóvel na Terra, através de métodos de levantamento topográfico, descrevendo limites, características e confrontações do mesmo, através de memorial descritivo que deve conter as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro (INCRA, 2011).

A Lei do Georreferenciamento (Lei 10.267/01) está em vigor desde 2011, e exige que o proprietário de imóveis rurais relate ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) seu exato posicionamento, característica e extensão, bem como seus confrontantes. Nesse mapeamento, estão disponíveis as coordenadas geográficas de posição de todas as suas confrontações, permitindo ao proprietário saber exatamente onde começam e onde terminam as suas terras.

Em termos de legislação, não apenas a Lei do Geo regula a respeito da propriedade rural, menciona-se aqui a Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), os denominados Decretos Complementares (Decreto 4.449/2002; Decreto 5.570/2005; Decreto 7.620/2011) e a nível local a Lei Estadual nº 7.294/2019 (Lei de Regularização Fundiária do Piauí), todas essas bebem de uma fonte principal, a legislação mãe, a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973).

Partindo desse princípio legal, o Estatuto da Terra e a Lei nº 8.629/93 (Reforma Agrária) definem um imóvel territorial rural como sendo:

Art. 4º: I “O prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada”.

Definindo tais pontos de referência, é necessário analisar as dificuldades do georreferenciamento no estado do Piauí, e o que pode causar consequências prejudiciais aos trabalhos feitos pelos juristas, agrônomos, engenheiros e proprietários rurais na legítima certificação das terras devolutas estaduais, uma vez que a presença de desafios naturais, legais e humanos têm se colocado como barreira impeditiva para a transparência e certificação da malha fundiária piauiense.

Desta feita, é necessário que o proprietário rural conheça seus direitos e faça o georreferenciamento o mais breve possível, não apenas como uma exigência burocrática por letra fria da lei, mas observando que estará resguardado a si mesmo e assegurando a propriedade

como autêntica, segura, pública e passível de usufrutos e obrigações “*propter rem*” de forma plena.

3.2.3. Os benefícios do Georreferenciamento

Embora, a princípio, o georreferenciamento possa parecer mais um percalço burocrático criado pelo governo, o procedimento traz grandes vantagens aos proprietários das terras. Entre os benefícios, destacam-se a valorização do imóvel, a obtenção de financiamentos bancários e a contratação de seguro rural. Além disso, permite que o proprietário conheça de fato sua propriedade, gerando melhor rastreabilidade no campo, já que com informações precisas sobre o posicionamento e as dimensões da área é possível controlar a lavoura de maneira mais eficiente. (LACERDA, 2019).

Outro dos grandes benefícios advindo do georreferenciamento diz respeito à regularização das matrículas e certidões das propriedades, em face aos registros ilegais e registros fantasmas é fundamental distinguir bem e de forma precisa cada imóvel rural.

O registro deve refletir a verdade, não só no que se refere ao titular do direito registrado, mas também quanto à natureza e ao conteúdo deste direito. Assim qualquer inexatidão do assento deve ser retificada (LOUREIRO, 2019, p.711). A finalidade dessa possibilidade de retificação para o registro imobiliário e em especial ao que se denomina matrícula do imóvel (fólio real) é que o mesmo reflita perfeitamente a realidade e no caso do georreferenciamento da exatidão da descrição dos limites e da localização física do imóvel.

Outro importante destaque é que o procedimento de georreferenciamento tem como objetivo eliminar o foco de grilagens e melhor controle da ocupação irregular de terras. O termo grilagem vem da descrição de uma prática antiga de envelhecer documentos forjados para conseguir a posse de determinada área de terra. Os papéis falsificados eram colocados em uma caixa com grilos. Com o passar do tempo, a ação dos insetos dava aos documentos uma aparência envelhecida. Assim como na prática com os grilos, a ocupação ilegal de terras públicas continua fundamentada no esforço para fazer documentos falsos parecerem verdadeiros (GREENPEACE, 2017).

O registro autêntico é necessário como objeto de segurança jurídica para o proprietário rural que muitas vezes acaba sendo enganado a pensar que possui a terra de fato, quando é um mero detentor e não um proprietário. Aliado aos profissionais da engenharia, agronomia e do direito o proprietário poderá tornar de direito o que já é de fato, mas o primeiro passo é que ele tenha sua propriedade devidamente georreferenciada.

Através do procedimento de “Geo” também podemos acrescentar o benefício do instrumento ser usada como ferramenta de gestão. Além de ser utilizada para encontrar um endereço de difícil acesso, mapear zonas de risco ou mesmo delimitar áreas específicas de um povo como forma de evitar conflitos, essa poderosa ferramenta tecnológica é usada pelos profissionais da engenharia, agrimensura, agronomia, cartografia e geografia para a elaboração de mapas e cartas topográficas, de documentos em que se utilizam os mais diversos equipamentos eletrônicos voltados para a área, como o Sistema de Posicionamento Global (GPS), scanner a laser, dentre outras ferramentas desenvolvidas pela moderna tecnologia para atender ao setor (VÉRTICE, 2013).

Por fim, fazer o “Geo” na propriedade rural permite o proprietário ter mais desenvoltura para produzir e conhecer os limites da própria terra dando uma melhor rastreabilidade no campo, já que com informações precisas sobre o posicionamento e as dimensões da área é possível controlar a lavoura de maneira mais eficaz.

Muitos produtores rurais acabam deixando de usufruir totalmente da área disponível do terreno por se preocupar demasiadamente até que ponto seu terreno é traçado, mas também é possível que o outro extremo seja realidade, no caso de produzir de forma a ocupar terras de terceiros que não lhe pertencem. De uma forma ou de outra, é importante delinear até onde pode ocorrer a produção de cada proprietário, para que não haja erros por ação ou omissão no tocante à produção dentro das propriedades rurais.

Destarte, verifica-se a importância de adotar o procedimento de Georreferenciamento nas terras rurais, uma vez que os benefícios são inequívocos em face ao não registro. Apesar de obrigatório para todos os proprietários, até março de 2017 menos de 1% do universo de 2,4 milhões de imóveis rurais no país haviam sido georreferenciados (INCRA, 2019). A falta de registro tem acontecido, principalmente, ante a falta de informações, à complexidade do processo e aos altos custos do serviço, e sendo assim o proprietário deve procurar a melhor forma para adotar o procedimento em sua realidade, se informando com profissionais, solicitando isenções de custas e agindo de forma colaborativa junto aos órgãos CREA e INCRA com o objetivo de simplificar o processo.

3.2.4. Os desafios que obstam a individualização das parcelas/lote

A lei 10.267/01 surgiu com a promessa de acabar com a grilagem de terras. O material produzido para a divulgação da lei anunciava que “grilagem de terra e latifúndio agora são coisas do passado”. A nova legislação surgiu em consequência de uma demanda a muito reprimida. A pressão social por instrumentos que contribuíssem para a agilidade de ações

fundiárias fez com que se tornasse premente a elaboração do instituto legal ao qual nos referimos, bem como os regulamentos que se seguiram. Trata-se de uma oportunidade única de dotar o país de um instrumento poderoso para um gerenciamento territorial eficaz. Além do georreferenciamento dos imóveis rurais, a lei trata de outros pontos importantíssimos: o intercâmbio de informações com o registro de imóveis, fundamental em ações ambientais e de regularização, e a criação do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, um cadastro único de informações sobre os imóveis rurais do país (CARNEIRO, 2012).

Apesar de uma boa proposta e objetivo, a Lei 10.267/01 acabou por se tornar um vetor para novos desafios se levantarem na realidade fática da “trindade” imobiliária rural, a saber, os proprietários de imóveis rurais, os profissionais do ramo rural (agrônomos, engenheiros, juristas, cartógrafos, geógrafos e topógrafos) e aos órgãos registrais e de controle dos registros imobiliários a quem os profissionais se vinculam (cartórios, CREA, INCRA, Interpi). Pode-se então delimitar como o maior desafio para o georreferenciamento hoje a individualização de cada parcela/lote e certificá-las junto ao SIGEF (órgão registral que processa as informações de forma virtual). Observam-se alguns casos fáticos de como a óbice se manifesta em diferentes frentes.

3.2.4.1. Desafios de Campo

É notório que os responsáveis pelos processos de delimitação de vértices e dimensões de um imóvel rural podem gozar de todas as comodidades que o avanço tecnológico das ferramentas de campo trouxe atualmente, mas também é verdadeiro afirmar que apesar do avanço de equipamentos e técnicas os profissionais ainda enfrentam desafios no tocante às condições dos relevos do campo a ser georreferenciado.

Alguns relevos nem sempre se apresentam de forma plana, ou apresentam matas regulares ou estão integralmente limpos, muitos dos locais objetos de análise pelo GPS e demais sistemas geodésicos são locais que apresentam irregularidades de relevo, estão alagados ou em locais sem qualquer cuidado com a vegetação, que constantemente se alastra propriedade adentro, de forma a prejudicar uma correta análise do limite da propriedade, pois quando existem matas muito densas o material não consegue penetrar para fazer uma análise.

Além dos desafios com o próprio campo, também existem os desafios climáticos, que acabam por comprometer o processamento de dados. Os topógrafos nem sempre conseguem captar os vértices de forma precisa, já que devido ao clima chuvoso ou nublado as informações ficam disponíveis apenas uma vez ao dia, ou acabam causando defeito nos equipamentos e até mesmo problemas com a órbita dos satélites responsáveis por captar as dimensões.

O NTGIR (Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais), em sua 3ª ed. e seus manuais correlatos, instruem abundantemente como os profissionais do “Geo” podem adotar procedimentos de campo mais técnicos para facilitar o sucesso do georreferenciamento em terrenos mais difíceis. Mas, mesmo com essa sólida base técnica, as soluções apresentadas ainda fazem parte um rol meramente exemplificativo diante do trabalho de campo com suas imprevisibilidades, se tornado cada vez mais cansativo para os profissionais que adotam o georreferenciamento de forma presencial.

3.2.4.2. Desafios com o Proprietário

Para abalzar o significado de possuidor direto e proprietário, instituiu o Código Civil Brasileiro:

Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Art. 1.197. A posse direta, de pessoa que tem a coisa em seu poder, temporariamente, em virtude de direito pessoal, ou real, não anula a indireta, de quem aquela foi havida, podendo o possuidor direto defender a sua posse contra o indireto.

[...]

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

Mesmo a lei ordinária não oferecendo significado expresso para propriedade, ela se dá ao dever de certificar quem é o proprietário, como sendo aquele que pode exercer todo o direito de “**usar, gozar, dispor e reaver**” a propriedade em qualquer momento, de forma que o possuidor direto somente tem alguns desses direitos assegurados, não lhe pertencendo então à titularidade última e absoluta para decidir o que será feito daquele bem.

Quando o terreno rural vai ser analisado, em muitas ocasiões acontece do dono não se configurar como proprietário daquela terra, mas apenas um possuidor direito, seja por falta de registro (ociosidade) ou por ter celebrado um contrato informal de compra e venda. Seja qual for a situação, o dono daquela terra não tem garantia jurídica de que algum dia aquele terreno rural não irá ser retirado dele.

Soma-se a isso o fato de muitos residentes rurais a terra não ser produtiva, os proprietários não produzem na terra como deveriam, seja por não terem noções de seus limites territoriais, seja por serem residentes urbanos que não frequentam os imóveis com regularidade, o fato é que os possuidores não sabem dizer quais lotes estão ocupados ou desocupados e suas terras não têm qualquer cerca ou marco delimitador que indique aos confinantes até onde vai a propriedade. A maioria acaba por deixar a passagem de tempo “resolver o problema” e acabam tardiamente ajuizando uma ação de usucapião junto aos órgãos competentes, mas até para

usucapir um imóvel é necessário que o imóvel seja georreferenciado, gerando então planta e memorial descritivo.

A falta de conhecimento da própria terra também tem sido um dos grandes obstáculos do georreferenciamento, pois os donos de imóveis rurais criam uma expectativa de que o profissional do Geo faça o reconhecimento da terra e informe a totalidade extensiva de sua área, mas não cabe a qualquer profissional dizer onde a terra de um proprietário começa ou termina, ele apenas tem a função de oficializar o que o proprietário já deveria ter prévia ciência, ajustando apenas alguns equívocos quanto aos vértices.

3.2.4.3. Desafios com Ocupações Irregulares / Ilegais

A irregularidade na forma de ocupação é um fenômeno que acomete todo o território brasileiro devido à necessidade de moradias pela população que não é atendida totalmente pelo modelo de planejamento adotado e pelas políticas públicas vigentes. É um fenômeno cada vez mais comum devido ao crescimento populacional e a necessidade de moradia advinda deste crescimento (Blanco, 2018).

Essas ocupações surgem em variados espaços e permeiam diferentes classes sociais. Dessa forma, vários conceitos surgem na tentativa de criar uma classificação dessa forma de ocupação que ocorre na contramão do que prevê as normas e leis de planejamento urbano. Existe uma distinção, identificada por Moura (2008), entre *irregularidade* e *ilegalidade*.

A irregularidade é ligada à situação de propriedade fundiária e a ilegalidade ao ato de parcelamento do solo. Considerando esta distinção, tem sido atribuída maior gravidade à ilegalidade, enquanto a possível regularização confere à irregularidade a possibilidade de solução. Especialmente no Piauí, ocupações irregulares podem ser consideradas grandes desafios, haja vista que regiões específicas como o litoral piauiense e a região dos baixões são alvos constantes de ocupações irregulares e são focos de grilagem.

Os grileiros então regularizaram essas terras antes da ação estadual, e como a área era proveitosa, eles também passaram a ocupar as terras do Baixão (vales, rios, as áreas que estão localizadas por entre as serras), causando um conflito agrário que perdura até hoje. Regularmente a região do Baixão pertence a uma pluralidade de comunidades quilombolas, mas tendo em vista que os grileiros emitem uma falsa certificação, eles utilizam de má-fé para expulsar essas comunidades realizando a venda das terras, tal conduta é terminantemente proibida, de acordo com o art. 68 da ADCT (BRASIL, 1988):

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

Depois de envolvidos em uma ação judicial por conta da grilagem, produtores e quilombolas podem esperar mais de dez anos para verem os processos chegarem ao fim e terem a situação das áreas regularizadas. Os prejuízos causados vão desde a impossibilidade de adquirir crédito para o plantio, falta de moradia e produção nas terras, duplicidade de registros cartorários, bem como as próprias ameaças das quadrilhas com intimidações.

Quanto às regiões litorâneas, acontecem muitas situações de ocupações ilegais de terra (esbulho possessórios), os falsos proprietários loteiam praias e vendem grandes quantidades de terras para terceiros. Também se destacam os conflitos na área da Marinha, e em áreas de particulares que não tomam posse legítima das terras que acabam sendo ocupadas. Podemos citar o caso de Luís Correia, cidade praiana ao norte do Piauí, nas praias de Carnaubinha, Maramá, Macapá, normalmente elas pertencem a particulares, mas acabam sendo ocupadas irregularmente por barracas de comércio e outros possuidores diretos. Ora, sobre tal condição já é assunto pacífico no teor do art. 1.210 do Código Civil, que preconiza:

Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado.

§ 1º: O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

§ 2º: Não obsta à manutenção ou reintegração na posse a alegação de propriedade, ou de outro direito sobre a coisa.

Fazer o Geo não só permite ao Incra a legalização dos reais proprietários das terras, como também garante que o imóvel esteja registrado de forma correta, evitando sobreposições, desentendimentos por causa da posse, o usucapião, entre outros (COSTA, 2018). O Registro visa a dar autenticidade, segurança, publicidade e eficácia real à aquisição do imóvel, produzindo prova incontestável que goza de fé pública para abarcar todos os direitos que decorrem da propriedade, sendo nesse caso especial, o mais importante o direito de reaver de quem injustamente a detenha.

3.2.4.4. Desafios Legais e Institucionais

Apesar do objetivo da maioria das instituições seja trabalhar junto ao Incra (entidade federal) para que os registros possam ser averbados da forma mais célere possível, também é necessário observar que o sentimento de rapidez em regularizar a malha fundiária pode fazer

com que algumas etapas sejam puladas ou procedimentos sejam feitos com poucas formalidades e observações prévias, assim nascem os vícios cartorários nos registros.

Além disso, a lei de Georreferenciamento, apesar de visar regularizar a situação da malha fundiária do Brasil, não estabelece critérios concretos ou sanções efetivas para levar os proprietários a registrarem seus imóveis. Apesar de tudo isso, um ponto positivo da lei é o incentivo ao registro gratuito por proprietários com propriedade que não excedam 4 (quatro) módulos fiscais, o que também torna a falta de informação dos produtores rurais um vilão a ser combatido. Preconiza o art. 176, §3º da Lei 6.015 (Lei de Registros Públicos), alterado pela Lei nº 10.267/01 (Lei do Geo):

Art. 176. § 3º. Nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento de imóveis rurais, a identificação prevista na alínea a do item 3 do inciso II do § 1º será obtida a partir de memorial descritivo, assinado por profissional habilitado e com a devida Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, contendo as coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais, geo-referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo INCRA, **garantida a isenção de custos financeiros aos proprietários de imóveis rurais cuja somatória da área não exceda a quatro módulos fiscais** (grifo nosso).

Módulo fiscal é uma unidade de medida fixada pelo Incra para cada município, a depender do tipo de cultura predominante e a renda na exploração, entre outros fatores. O módulo varia de 5 (cinco) a 110 (cento e dez) hectares. Existe um projeto de lei (PLS 64/2017) tramitando para que o limite seja estendido até 15 (quinze) módulos fiscais, o senador Benedito de Lira (PP-AL) argumenta que estender o georreferenciamento a uma parcela mais ampla de produtores dará ao governo maior poder de fiscalização a baixo custo.

Os cartórios também têm sido um forte vetor para registros irregulares, nos problemas de grilagem supracitados, para poder averbar um imóvel de forma ilegal, além do procedimento de envelhecimento de uma matrícula falsa, o grileiro coloca capangas para registrá-los como confrontantes do imóvel rural, aprovando o documento junto ao cartório. No cartório também encontramos divergências entre procedimentos sobre como matricular corretamente, uma vez que cada território tem uma legislação derivada da Lei de Registros Públicos.

Concomitantemente aos problemas dos cartórios, atualmente o Incra, ao analisar a regularidade de um imóvel rural, somente faz uma validação declaratória, alegado que um imóvel não se sobrepõe ao outro e que o profissional obedeceu às normas técnicas (precisão, confrontação, etc) mas não vai atrás de analisar as informações factuais.

O órgão também tem problemas como falta de incentivo aos funcionários, o que facilita o trabalho relapso e facilidade de corrupção para que se adulterem registros mediante pagamento. Existe um banco de dados com as informações relativas a todos os profissionais e

a instituição sabe dizer quais deles fizeram um georreferenciamento impreciso, mas não providenciam penalidades, perpetuando a imagem de um registro formal que pode ser feito de qualquer maneira.

O CREA-PI (Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Piauí) também demonstra uma atitude pouco colaborativa para solucionar os problemas existentes. Muitos dos profissionais não se deslocam para os campos rurais para realizar o georreferenciamento, preferindo fazer por uma via tecnológica, mas o Geo feito sem a visita do campo não detalha os problemas fáticos e específicos que cada propriedade possui, por isso é necessário uma maior capacitação e mais recursos para ajudar esses profissionais.

Quando o profissional da engenharia realiza o Geo, ele emite um ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) para se responsabilizar em casos de algum imóvel ser dimensionado de forma errada. Contudo, mesmo que o CREA tenha pleno acesso a esses dados, acabam por não responsabilizar seus profissionais, preferindo enviar outro profissional e refazer o processo. Quando o profissional novo é enviado ele sequer sabe que o imóvel já foi registrado de forma errada, devendo então resolver um problema ainda maior pelo qual não foi responsável e nem contratado para lidar. Alguns profissionais do campo adaptam seus levantamentos ao outro já feito previamente, arredondam metros, ajustam vértices, o que torna o registro ainda mais irregular.

É fundamental que os órgãos estejam dispostos a mudar e rever a forma como se institucionalizaram tais erros, para isso precisam ouvir e participar na solução ativa junto ao Interpi (Instituto de Terras do Piauí) para que observando a realidade fática possam trazer soluções efetivas aos problemas enraizados no campo institucional. Para que isso ocorra, é necessária a disposição para fazer reuniões, acompanhamentos, investimentos nos profissionais, visitas aos campos rurais. Nesses casos é fundamental sempre ter uma escuta ativa e mente aberta para ouvir novas propostas e vivenciar novas experiências.

3.2.5. Conclusão

Ante ao exposto, é nítido que fazer o “Geo” é imprescindível para qualquer proprietário rural, pois garante que o imóvel esteja registrado de forma correta, evitando sobreposições, desentendimentos e uma discussão judicial desnecessária por causa da posse. Esse documento é essencial para realizar quase todos os procedimentos que envolvem o terreno de uma propriedade rural, seja solicitar algum benefício governamental, até partilhar a sua posse. Também é obrigatório para compra, venda, arrendamento, etc. (Art. 176, §4º da Lei 6.015/73).

O principal objetivo é a individualização e certificação de toda a malha fundiária rural do território nacional. O Registro visa a dar autenticidade, segurança, publicidade e eficácia real à aquisição do imóvel (prova o Direito). O Cadastro tem a finalidade de arrecadar impostos (fiscal). O Cadastro Rural se presta para obter a determinação física do imóvel com a constante da matrícula, em substituição às descrições precárias, servindo como base fiscal.

Diante do sucesso do objetivo os benefícios são enormes, pois embora o Geo possa aparentar mais um entrave burocrático, ele é fundamental para a organização no campo, fazer o Geo traz benefícios ao proprietário, ao imóvel, ao profissional que fará o Geo e ao governo. Sem contar que tanto os órgãos quanto os proprietários terão maior segurança, pois assim que o imóvel receber a certificação não será possível ocorrerem problemas relacionados a polígonos sobrepostos. Ou seja, ninguém poderá obter certificação de um polígono que já está de acordo com a lei atual.

Por fim, instituições são feitas por pessoas, então para que a malha fundiária seja identificada é necessário que os órgãos responsáveis trabalhem em harmonia e com empenho para que as metas sejam cumpridas. Legislações podem ser elaboradas, mas se elas não forem calcadas na realidade fática, elas serão ineficientes, gerando insegurança jurídica quanto a titularidade dos imóveis. É papel dos órgãos federativos e estaduais eivarem esforços para que o grande desafio seja superado, qual seja, individualizar e certificar cada parcela/lote junto ao banco de dados governamental.

REFERÊNCIAS

BLANCO, Karoline Cunha. *As Peculiaridades das Ocupações Irregulares no Distrito Federal*. 1 ed. Brasília, 2012.

BRASIL, Lei nº 6.015, de 31 de Dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 23 de setembro de 2021.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Diário Oficial da União: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm>. Acesso em: 31 de julho 2021.

BRASIL. Lei n. 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis n os 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110267.htm>. Acesso em: 23 de setembro 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 139, n. 8, p. 1-74, 11 jan. 2002.

COSTA, Márcia. *Lei do Georreferenciamento: o que é e para que serve?*. MK Avaliações Imobiliárias, São Paulo, 14 de março de 2018. Disponível em: <<https://mkavaliacoesimobiliarias.com.br/lei-do-georreferenciamento-o-que-e-e-para-que-serve/>>. Acessado em: 16 de agosto de 2021.

GRILAGEM de terras na Amazônia: Negócio bilionário ameaça a floresta e populares tradicionais. Greenpeace Brasil. São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://greenpeace.org.br/amazonia/pdf/grilagem.pdf>>. Acesso em: 15 de agosto de 2021.

GRILAGEM e demora nas decisões atrapalham o agronegócio no Piauí. Aprosoja Piauí, Teresina, 09 de março de 2021.

Disponível em: <<https://aprosojabrasil.com.br/comunicacao/blog/2020/01/26/grilagem-e-demora-nas-decisoes-atrapalham-o-agronegocio-no-piaui/>>. Acesso em: 15 de junho 2021.

INCRA. O que é georreferenciamento? Disponível em. Acesso em: 14 set. 2019.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros públicos: teoria e prática*. 8. Ed. São Paulo: Método, 2017.

MOURA, Cristina Patriota de. *As trajetórias da formalização: condomínios horizontais*. In: 32º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. GT 01: A cidade nas ciências sociais: teoria, pesquisa e contexto, 2008. *o interesse público relevante*. In Revista de Direito Autoral, Ano II, Número IV, Lumen Juris, 2006.

3.3. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA COMO GARANTIA DO DIREITO À MORADIA: A APLICABILIDADE DA LEI 13.465/17 NO CASO VILA REAL COMPAGRE

Jéssica Mesquita Barros⁸³

3.3.1. Resumo

Diante do aumento do número de ocupações desordenadas nas cidades, decorrentes do crescimento urbano em todo o território nacional, em especial a partir da década de 70, o presente artigo pretende analisar o instrumento da Regularização Fundiária Urbana (REURB), como medida de inserção dos núcleos urbanos consolidados na formalidade jurídica, com titulação dos ocupantes e promoção de medidas urbanísticas e ambientais pelo poder público. Analisando desde o primeiro marco regulatório no Brasil até as inovações trazidas pela recente Lei nacional nº 13.465/17, o objetivo é identificar na lei atual os aspectos que garantem o direito social à moradia, considerando o conceito de moradia adequada estabelecido nos tratados internacionais, além de abordar as modalidades, fases da regularização urbanística e o instrumento da legitimação fundiária, elencando alguns pontos controvertidos nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas contra a lei nº 13.465/2017. Finalmente, para uma melhor assimilação, apresenta-se considerações práticas de aplicação da REURB na Vila Real Copagre, situada no Município de Teresina/PI.

Palavras-chaves: Regularização Fundiária Urbana. Núcleos urbanos informais. Moradia. Lei nº 13.465/2017.

Abstract: In view of the increase in the number of disorderly occupations in cities, resulting from urban growth throughout the national territory, especially since the 1970s, this article intends to analyze the instrument of Urban Land Regularization (REURB), as a measure of insertion of urban centers consolidated in the legal formality, with title of the occupants and promotion of urbanistic and environmental measures by the public authorities. Analyzing from the first regulatory framework in Brazil to the innovations brought by the recent national Law nº. 13.465/17, the objective is to identify in the current law the aspects that guarantee the social right to housing, considering the concept of adequate housing established in international treaties, besides addressing the modalities, phases of urban regularization and the instrument of land

⁸³ Advogada. Pós-graduada em Direito e Processo do Trabalho pelo Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Prof. Camillo Filho (ICF); Pós-graduada em Direito Agrário e Ambiental pela Faculdade Ademar Rosado – FAR; Assessora Jurídica do Instituto de Terras do Piauí – INTERPI. E-mail: jessicamesquitabarros@gmail.com.

legitimization, listing some controversial points in the Direct Actions of Unconstitutionality proposed against law no. 13,465/2017. Finally, for a better assimilation, practical considerations of the application of REURB in Vila Real Copagre, located in the Municipality of Teresina/PI.

Keywords: Urban Land Regularization. Informal urban centers. Home. Law nº 13.465/2017.

3.3.2. Introdução

A ocupação desordenada do solo é um problema presente na realidade atual das cidades. O êxodo rural impulsionado pela industrialização, os conflitos fundiários e baixa condição econômica das pessoas contribuíram substancialmente para surgimento dos atualmente denominados núcleos urbanos informais.

Em que pese a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, ainda em 1979, ter previsto a criminalização como forma de inibir o surgimento de ocupações ilegais, o Estado não pode prescindir de um tratamento adequado àqueles núcleos já consolidados, promovendo a sua inclusão na Cidade como assentamento regular e garantindo às pessoas que ali residem o sentimento de pertencimento à cidade, portanto mais dignidade.

Partindo da realidade fática, o poder público tem o dever de promover políticas de inclusão das pessoas que vivem nessas ocupações e garantir-lhes o direito à moradia adequada.

O presente estudo abordará o direito constitucional à moradia, e como ele pode ser efetivado na realidade fática e os instrumentos jurídicos utilizados, em especial, na Regularização Fundiária Urbana (REURB) como uma das medidas de proteção e garantia do direito social pelo Estado.

Também será objeto de estudo o arcabouço normativo que rege a ocupação do solo urbano, especialmente no que tange aos marcos regulatórios da regularização de imóveis urbanos, e as inovações trazidas pela Lei nº 13.465/17 e Decreto nº 9.310/18.

No contexto da lei atual, serão abordadas as modalidades de Reurb, o instrumento jurídico da legitimação fundiária, e algumas considerações acerca do procedimento administrativo. Além de pontos controvertidos apontados nas Ações Diretas de Inconstitucionalidades propostas contra a nova lei, que ainda tramitam no Supremo Tribunal Federal.

Finalmente, será apresentado o caso prático de aplicação da REURB na Vila Real Copagre, situada no Município de Teresina/PI, analisando os aspectos de aplicação da lei e os instrumentos jurídicos utilizados.

3.3.3. Moradia como um Direito Social Fundamental

O direito à moradia foi reconhecido primordialmente pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 como direito humano fundamental a ser tutelado por todos os povos e nações, conforme teor do artigo XXV:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, sociais e culturais (1966) também cita a moradia como direito básico de qualidade de vida de todo indivíduo, conforme consigna o artigo 11: “os Estados signatários do presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma contínua melhoria de suas condições de vida”.

Acerca do citado Pacto, destaca-se o comentário nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, sociais e culturais da ONU, elucidando que o conceito de moradia adequada deve ser o mais abrangente possível:

Na opinião do Comitê, o direito à moradia não deve ser interpretado em sentido estrito ou restritivo que o iguale, por exemplo, ao abrigo fornecido meramente como um telhado sobre cabeça ou o considere exclusivamente como uma mercadoria. Pelo contrário, deve-se considera-lo como o direito de viver com segurança, paz e dignidade em algum lugar (RAMOS *et al*, 2018, p.257).

Neste sentido, o direito à moradia abrange não apenas a conquista do domínio do imóvel, mas envolve a garantia de saneamento, infraestrutura, sustentabilidade, inclusão social, de forma que assegure não apenas a segurança fática e jurídica de um teto, mas também dignidade às pessoas que ali se estabeleceram.

No Brasil, o direito à moradia foi assegurado expressamente como um direito social na Constituição Federal apenas com a Emenda Constitucional nº 26/2000.

Os direitos sociais são aqueles voltados a proporcionar garantias mínimas de existência aos indivíduos. A efetivação desses direitos cumpre com o objetivo da nação de diminuir as desigualdades sociais. Consistem em direitos básicos tais como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados (art. 6º CF).

Sem estes direitos básicos a vida do indivíduo torna-se comprometida ou mesmo muito limitada, pois sem saúde, alimentação, moradia, a luta diária é pela própria sobrevivência. Neste sentido, os direitos sociais exigem prestações positivas dos Estados, um dever de Ação para proporcionar igualdade na sociedade (MASSON,2017).

3.3.4. Histórico normativo da Regularização Fundiária Urbana

A primeira lei que tratou da ocupação desordenada do solo urbano foi a Lei nº 6.766/79, que regulamentou o parcelamento do solo urbano, conhecida como Lei Lehman. A referida norma surgiu a partir de discussões sobre o contexto fático do êxodo rural e aumento da concentração populacional na cidade.

Acerca da expansão nas cidades, merece destaque o depoimento do arquiteto, urbanista e professor COSTA, Luiz Carlos apud LEONELLI, 2010, p.130:

Há uma primeira fase que podemos situar a importância da Lei Lehman. É aquela em que houve o grande boom de crescimento físico da cidade. É claro que isto aconteceu muito mais pronunciadamente nos grandes centros que atraíram população nas décadas de 50,60 e 70. Uma época que houve uma industrialização e uma expansão importante nas aglomerações urbanas.

Com efeito, a Lei. 6.766/79 é considerada o primeiro marco da regularização urbana. O cenário de crescimento urbano reclamava uma lei que garantisse mais segurança a quem comprava os lotes, além da necessidade de estabelecer parâmetros urbanísticos aos loteamentos:

Cândido Malta Campos Filho, Celso Bandeira de Mello e José Osório de Azevedo Júnior redigiram o anteprojeto sobre o loteamento urbano e sua justificativa, que constou do material apresentado durante o seminário. Os autores partiram da abordagem de que o problema dos loteamentos urbanos envolvia duas facetas que se relacionavam: as garantias dos adquirentes dos lotes e as questões urbanísticas resultantes da proliferação dos loteamentos. Eram estes os aspectos fundamentais sobre os quais a proposta de uma regulação sobre loteamentos discutida no Seminário de Salvador se debruçou (LEONELLI, 2010, p. 124).

Outro aspecto fundamental trazido pela Lei nº 6.766/79, no artigo 50 e seguintes, foi a criminalização da criação de loteamentos sem autorização do poder público e em desacordo com as disposições da lei e dos atos administrativos de licença, além de coibir atos dos loteadores clandestinos quanto à veiculação de informação falsa acerca da legalidade do loteamento, com o fim de obter vantagem econômica.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, trouxe o respaldo constitucional à regularização fundiária com a previsão da política de desenvolvimento urbano cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem estar dos habitantes (art.182). Além da consagração do princípio da função social da propriedade (§2º do art.182).

Grande avanço também se deu com a Emenda Constitucional nº 26/2000, que acrescentou o direito à moradia na Constituição como direito fundamental social. Apesar do respaldo constitucional dada à política urbana, a sua efetividade dependia ainda de uma lei que fixasse as diretrizes gerais de ordenação das cidades e apresentasse instrumentos jurídicos e políticos práticos de aplicação.

Foi então no ano de 2001, que a Lei nº 10.257/01, conhecida como Estatuto das cidades, regulamentou dispositivos constitucionais atinentes à política urbana. Trata-se de uma norma que trouxe novos instrumentos para lidar com as diversas formas de ocupações irregulares:

É com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) que surge um novo horizonte para a realização de uma política de regularização fundiária pois além de veicular consistentes instrumentos jurídicos e consolidar outros destinados à regularização fundiária, traz para o âmbito da política urbana os princípios fundantes da Constituição Federal de 1988, tais como dignidade da pessoa humana e a cidadania, vinculando, mas também apoiando os municípios na promoção da regularização dos assentamentos urbanos informais consolidados (SCHEID, 2017, p. 438).

A Lei nº 11.481/2007 acrescentou ao Código Civil a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso como direitos reais.

Em 2009, operou-se outro marco regulatório com a Lei nº 11.977/09, conhecida como Lei do Programa Minha Casa Minha Vida. Como princípio da regularização fundiária, a lei garantiu “a ampliação do acesso à terra pela população de baixa renda, com prioridade para a sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental” (art. 48, I).

O diploma trouxe, ainda, os instrumentos como a demarcação urbanística, legitimação de posse e regularização fundiária de interesse social, que promoveu uma atenção especial à regularização dos núcleos formados essencialmente por pessoas de baixa renda.

Finalmente, o governo federal editou a Medida Provisória nº 759/2016, a qual apesar das várias críticas, foi convertida na Lei nº 13.465/2017, nova lei de regularização fundiária regulamentada pelos Decretos nºs 9.310/18 e 9.597/2018.

Especialmente no atinente à Regularização Fundiária Urbana houve revogação de todo capítulo da lei anterior, com alterações procedimentais e ampliação dos objetivos da Reurb. Além disso, merece destaque, dentre as inovações da lei, o instituto da legitimação fundiária.

No âmbito local, o Município de Teresina editou a Lei Complementar nº 5.444/2019 para regularização fundiária urbana de seu território.

3.3.5. Conceitos e repercussões da Lei 13.465/2017 no âmbito da Regularização Fundiária Urbana

A Regularização Fundiária Urbana (Reurb), definida no artigo 9º da Lei 13.465/17, é um instrumento que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais à ordem jurídica estabelecida para o território urbano.

Pelo conceito, percebe-se que se trata de um instrumento multidisciplinar, logo, o seu fim não é atingido simplesmente com a titulação pelo poder público e posterior inscrição no fôlio real. Além da constituição do direito de propriedade, o instrumento visa a garantia de infraestrutura mínima, saneamento básico, melhoria de condições ambientais, além de melhoria nas condições de vida da população com possibilidade de acesso ao crédito.

Verifica-se que o alvo da REURB são os núcleos urbanos informais cuja definição está prevista no artigo 11, incisos II e III, compreendidos como aqueles formados em descumprimento às normas urbanísticas de organização e parcelamento do solo, ou ainda aqueles em que não foi realizada titulação.

Depreende-se do conceito que a nova lei adotou o critério da destinação para caracterizar a natureza urbana do núcleo, ou seja, é possível aplicação da REURB inclusive em imóveis localizados na zona rural, com uso e características urbanas, desde que a área seja inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei 5.868/72 (FERRARI; KUMPEL, 2020).

Verifica-se, ainda, que o conceito de núcleos urbanos informais abrange as várias formas de ocupação irregulares facilmente identificadas nas cidades atualmente:

o conceito de assentamentos urbanos informais foi construído a partir do resultado de um processo informal de desenvolvimento das cidades brasileiras, sendo a irregularidade fundiária urbana a forma com que isso ocorre, ou seja, diz respeito aos distintos processos de consolidação dos assentamentos informais, sendo muitos os tipos em que é possível identificá-la: favelas, ocupações de propriedade pública ou privada, loteamentos clandestinos ou irregulares, cortiços (habitações coletivas familiares) (SCHEID, 2017, p. 452).

Com foco na formalização de uma situação fática já consolidada, serão beneficiados pela REURB os núcleos urbanos informais existentes até 22 de dezembro de 2016, que é o marco trazido pela nova lei de regularização.

Permitir a regularização sem um marco temporal causaria estímulo às ocupações ilegais, em violação à lei de parcelamento do solo.

Ressalte-se, em que pese a realidade estabelecida, que é preciso sempre buscar o cumprimento e a observância dos meios normais (ordinários) de se alcançar a formalidade jurídica (loteamentos, incorporações etc). O foco deve ser na prevenção, concentrando esforços para viabilizar as regularizações ordinárias e evitar a propagação de situações clandestinas (KUMPEL, 2020, p. 28).

Nesta premissa, a REURB compreende três modalidades, segundo a Lei 13.465/17 são elas a Regularização Urbana de Interesse Social (REURB-S), Regularização Urbana de Interesse Específico (REURB – E) e a Regularização inominada.

A primeira é empregada nos núcleos urbanos informais em que a população é de baixa renda. A adoção de critério único para aplicação da REURB-S também foi uma das inovações legislativas, considerando que a Lei 11.977/09 previa além da baixa renda, que a ocupação fosse mansa e pacífica de pelo menos 5 (cinco) anos e que a localização do imóvel fosse em ZEIS ou área pública declarada de interesse para implantação de regularização fundiária de interesse social (FERRARI; KUMPEL,2020)

O parâmetro de baixa renda para fins de REURB-S foi delimitado de forma objetiva no Decreto nº 9.310/18, que regulamentou a nova lei de regularização fundiária, ficando limitado ao quádruplo do salário mínimo vigente no País, podendo ainda serem ponderados dentro deste limite os aspectos locais.

A segunda modalidade, REURB-E, é aplicada para os casos em que a população não se enquadrar como de baixa renda, portanto, quem ganha acima do quádruplo do salário mínimo vigente no País. Os custos desta modalidade serão arcados pelos beneficiários, conforme artigo 33, §1º, inciso II da lei de regularização atual.

A terceira modalidade é designada pela doutrina como Reurb inominada, está prevista no artigo 69 da lei 13.465/17 e é aplicada aos núcleos urbanos consolidados antes da lei parcelamento do solo (6.766/79). A lei simplificou o procedimento, para estes casos, ao dispensar a apresentação do projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental, de Certidão de Regularização Fundiária ou de quaisquer outras manifestações dos órgãos públicos (§2º, artigo 69).

A classificação nas modalidades citadas, além de identificar o público alvo, também identifica o responsável pelas obras de infraestruturas, que deverão constar já no projeto de regularização.

Segundo a Lei 13.465/17, as obras essenciais de infraestrutura consistem no sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, quando necessário; e outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais (Art. 36, §1º).

A Lei nº 13.465/17 prevê que na REURB – S o poder público competente ficará responsável pelas obras de infraestrutura, enquanto na REURB – E caberá ao Município ou Distrito Federal definir o responsável, podendo recair sobre os beneficiários.

O teor do artigo 36, §3º Lei 13.465/17 autoriza que as obras de infraestrutura essencial sejam realizadas antes, durante ou após a conclusão da REURB.

Neste ponto, cumpre ressaltar as críticas citadas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade números 5771 e 5883. Segundo o Procurador Geral da República, em trecho retirado da ADI nº 5771, as disposições da citada lei “conferem clara prevalência à titulação dos imóveis em detrimento do conjunto de medidas urbanísticas, sociais e ambientais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável das cidades”.

O Instituto de Arquitetos do Brasil, na ADI nº 5883, cita que a lei cria cidades de papel: “a norma tem sido considerada, pelos mais diversos segmentos, um ataque às unidades de conservação e à ordenação urbana, permitindo a privatização em massa de terras públicas e a criação do que se convencionou chamar de “cidades de papel”.

Em contrapartida merece destaque alguns pontos exigidos pela lei que devem constar já no projeto de regularização fundiária, tais como estudos técnicos e ambientais obrigatórios para núcleos situados em áreas de preservação permanente e unidade de conservação ambiental, bem como termo de compromisso pelos responsáveis pelo cumprimento do cronograma de implantação de obras de infraestrutura essenciais.

Não incluir tais situações no foco de atenção da Regularização Fundiária acabará por continuar deixando os ocupantes na mesma situação que sempre se encontraram, alheios e carentes de atenção pelo Estado. Não adianta continuar criando entraves para a regularização, condicionando-a a prévia satisfação de requisitos nunca antes observados e que continuarão não sendo atendidos na totalidade. O ideal vislumbrado pela legislação é oportunizar a regularização e, com ela, que sejam pensadas medidas de reestruturação e de oferecimento de melhorias na qualidade de vida dos ocupantes (MARCHI, 2019, p. 34).

Acrescenta-se, ainda, que a lei no artigo 11, §1º autorizou a dispensa, para fins de REURB, de observância das normas urbanísticas e edilícias, quanto às dimensões do tamanho dos lotes regularizados, dentre outros parâmetros. Isso porque na realidade fática, em geral, os lotes foram criados pelos próprios moradores, portanto, alheio às normas de organização urbanísticas.

Em relação aos institutos jurídicos previstos para fins de regularização, merece destaque a Legitimação Fundiária, pois trata-se de inovação legal. Com enfoque na população de baixa renda, a legitimação fundiária trata-se de forma de aquisição originária da propriedade de imóvel e núcleo urbano consolidado em 22 de dezembro de 2016.

Verifica-se que para a lei atual, na legitimação fundiária não há tempo mínimo de ocupação do beneficiário como condição de sua aplicação, conforme exigia a lei anterior nº 11.977/07 o prazo de 05 anos de ocupação para regularização fundiária de interesse social, isso gerou uma série de críticas à lei. Segundo MARCHI et al. 2019, p. 83 “Fica evidente que o hibridismo do instituto nada mais é do que uma maneira velada de se esquivar das formalidades constitucionais da usucapião de imóveis privados e superar a interdição constitucional de aquisição de imóveis públicos por usucapião”. Tal crítica também está presente nas ADI's nº s 5771 e 5883.

Noutra esteira, defende-se que a Constituição Federal prevê o direito à moradia como direito fundamental, portanto o Estado não pode prescindir de uma lei que simplifique o acesso à moradia, em especial por se tratar de núcleos consolidados. Ademais, deve ser considerado o interesse público do próprio Ente, que é também legitimado para propor a Reurb (GODOY, 2017).

A Advocacia Geral da União em parecer na ADI nº 5883, em defesa da Lei nº 13.465/17, fez as seguintes ponderações:

a exigência de prova de tempo mínimo de ocupação poderia inviabilizar o acesso à regularização fundiária pela população de baixa renda, especialmente diante da dificuldade de comprovar, precisamente, as datas em que os ocupantes passaram a residir nos imóveis. Em razão dessa circunstância é que a Lei nº 13.465/2017 possibilita abreviar o processo de regularização, com a presunção de que o beneficiário da legitimação fundiária possui direito à propriedade do imóvel, desde que haja a edição de ato administrativo declaratório que reconheça o núcleo urbano informal consolidado (AGU, 2018, p.24).

Cumprido destacar ainda na modalidade REURB-S, a lei acrescentou os seguintes requisitos para execução da legitimação fundiária: beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário exclusivo de imóvel urbano ou rural, o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que

situado em núcleo urbano distinto; e em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação (art. 23, caput e §1º).

O procedimento administrativo da REURB foi detalhado também pelo Decreto nº 9.310/18, com previsão das seguintes fases: requerimento dos legitimados; processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; elaboração do projeto de regularização fundiária; saneamento do processo administrativo; decisão da autoridade competente, por meio de ato formal, ao qual será dado publicidade; expedição da CRF pelo Município ou pelo Distrito Federal; e registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado no cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

São legitimados para promover a REURB, de acordo com o artigo 14 da Lei 13.465/17, o poder público, os beneficiários, os proprietários de imóveis, loteadores ou incorporadores, a Defensoria Pública e o Ministério Público.

Instaurada a REURB, por ato do poder público, será concedido prazo para eventual impugnação de titulares de domínio, confinantes e terceiros interessados.

Em seguida será elaborado o projeto de regularização fundiária. Tratando-se de REURB em imóvel público, os entes envolvidos poderão celebrar Termo de Compromisso para instalação das obras de infraestrutura (Art. 26, §4ª do Decreto 9.310/2018).

Conforme Decreto nº 9.310/18, para os núcleos situados em áreas de riscos geotécnicos, de inundações ou de outros riscos especificados em lei, será elaborado o estudo técnico e as medidas previstas neste estudo será condicionante da aprovação da REURB. (Art. 36, caput e §1º).

Ao final do procedimento será expedida Certidão de Regularidade Fundiária (CRF), que é o título administrativo de aprovação da regularização, e deve ser levada a registro juntamente com o projeto de regularização.

No que tange à fase registral, merece destaque algumas medidas de celeridade trazidas pela nova lei ao procedimento, dentre elas, cita-se a dispensa de comprovação do pagamento de tributos, dispensa do pagamento de custas e emolumentos e dispensa de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural o INCRA para o registro da Certidão de Regularização Fundiária.

Finalmente, merece destaque que a Lei 13.465/17 trouxe como um dos objetivos da Regularização Fundiária Urbana “estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade” (Art.10, inciso V).

Cumprindo ressaltar que os conflitos fundiários também são um fator causador do problema das ocupações urbanas desordenadas. As pessoas que sofrem os despejos forçados acabam buscando alternativas precárias para morar, contribuindo também com o aumento do déficit habitacional. Segundo o CNJ, como regra atualmente são utilizadas as Ações Possessórias para resolução destes conflitos:

Uma das principais descobertas desta pesquisa é que ações possessórias coletivas de bens imóveis se tornaram a *gramática jurídica das ocupações*. Isso quer dizer que interditos proibitórios, reintegrações e manutenções de posse têm sido amplamente utilizadas para uma gama bastante diversa de conflitos sociais. Estamos falando de conflitos em torno do acesso à terra, com ocupações de terrenos urbanos e rurais, sejam elas realizadas como forma de protesto por reivindicações sociais como reforma agrária, cumprimento da função social da propriedade e também como tática de ocupação para construção de moradias com vistas à permanência, por exemplo. Há conflitos diretamente vinculados à questão da moradia, com ocupação de prédios vazios, reintegrações de posse em favelas, remoções promovidas por órgãos públicos, como companhias estaduais de habitação social. Há ainda ocupações e construções em áreas públicas, em áreas de proteção ao meio ambiente ou mesmo em áreas de domínio perto de estradas. Também estamos diante de conflitos em terras indígenas e quilombolas, demarcadas ou não. São conflitos de alta voltagem, em que as discussões sobre posse e propriedade são apenas uma das camadas para acessar as especificidades das controvérsias jurídicas em jogo (CNJ, 2021, p. 23).

Neste sentido, a Regularização Fundiária também representa uma medida de prevenção aos conflitos, pois consagra o direito de propriedade, extirpando qualquer dúvida quanto ao domínio do imóvel.

3.3.6. A aplicabilidade da Lei 13.465/17 no caso Vila Real Compagre

Como caso prático de aplicação da Lei 13.465/16, em especial da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social, faz-se análise do Processo Demarcatório e a REURB da Vila Real Copagre, situada no bairro Vila Real Copagre no Município de Teresina/PI.

Especialmente na década de 1990, Teresina passou por grande crescimento das ocupações e, conseqüentemente, aumento de conflitos por moradia, o que provocou o surgimento de habitações às margens do sistema jurídico instituído (FAÇANHA, 2017).

Visando investigar a realidade habitacional de Teresina, a Prefeitura realizou na década de 90 três pesquisas em períodos diferentes, denominadas Censo de Vilas e Favelas. A partir desta pesquisa constatou-se que em 1991, Teresina apresentava 56 vilas e favelas, situadas predominantemente em áreas de especulação imobiliária e de crescimento estagnado em decorrência da localização, como exemplo, áreas próximas às lagoas. Em 1999, o número de vilas, favelas, parques e residenciais já totalizavam 150, quase 20% da população urbana de Teresina residia em áreas irregulares (MONTE, 2017).

As ocupações irregulares denominadas como vilas, segundo o Censo de Vilas e Favelas (1999) para a Prefeitura Municipal de Teresina trata-se de área de moradia surgida a partir de ocupação por famílias sem-teto sem obedecer às exigências feitas pela lei de parcelamento do solo, mas possível de ser regularizada, saneada e urbanizada (VIEIRA; FAÇANHA, 2017).

Em razão do grande número de núcleos urbanos informais conhecido como vilas, o Município de Teresina desenvolveu o projeto Vila-Bairro, com o objetivo de transformar as cerca de 150 vilas existentes em bairros, com implantação de obras de infraestrutura física, infraestrutura comunitária, ações educativas e geração de emprego e renda (FIRME, 2002).

A Vila Real Copagre consiste em um dos núcleos urbanos informais de Teresina. Em 2000, aproximadamente 225 famílias adentraram parte vaga de imóvel onde funcionava a extinta Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Piauí - CIDAPI, à época. Construíram casas de papelão, taipa e estabeleceram sua morada. As ruas foram formadas de acordo com as construções pelos próprios moradores. Entre os anos de 2001 e 2002, foram implantados serviços básicos como água e iluminação (Informação verbal).⁸⁴

De acordo com a equipe técnica do Instituto de Terras do Piauí - INTERPI, a Vila Real Copagre possui área de **2,7871 ha (Dois hectares setenta e oito ares e setenta e um centiares)**. O núcleo urbano informal está consolidado em imóvel de propriedade do Estado do Piauí, fato que o torna legitimado para promover o Processo de Regularização Fundiária Urbana. A REURB está sendo executada por meio do órgão estadual de terras, o INTERPI.

A Vila foi considerada Zona Especial de Interesse Social pelo Município de Teresina, por meio da Lei Complementar nº 4.036 de 10 de Julho de 2012. Assim, consiste em núcleo composto essencialmente por pessoas de baixa renda. Tal fato enseja a aplicação da modalidade de Regularização fundiária de interesse social (REURB-S).

Inicialmente, foi deflagrado processo de demarcação urbanística, por meio da Portaria nº 01/2021/DG/INTERPI, publicada no Diário Oficial do Estado em 27 de Julho de 2021. Instruído o processo com planta e memorial descritivo da área.

A demarcatória urbanística tem como objetivo separar os domínios públicos e privados, fazendo levantamento dos imóveis constantes na área, bem como os constantes no registro de imóvel, identificando, inclusive, eventuais sobreposições, conforme artigo 19 da Lei nº 13.465/17.

Em que pese a lei não prevê a demarcatória como condição para a efetivação da REURB, trata-se de instrumento importante para identificação dos titulares da área, e respectivas

⁸⁴ Fala da presidente da Associação de Moradores da Vila Real Copagre, Maria de Jesus da Silva Santos em Setembro 2021.

matrículas, além da promoção do contraditório, com notificação dos interessados para apresentarem impugnação, nos termos do artigo 20 da Lei 13.465/2017.

Segundo equipe técnica do INTERPI, não houve impugnações por parte dos confrontantes e titulares de domínio privado identificados no imóvel. Neste caso, a lei prevê a interpretação pela concordância (Art. 20, §3º).

Concluída a demarcatória, deverá ser emitido o auto de demarcação urbanística, no qual será descrito os domínios públicos e privados levantados. Após, deverá ser providenciado a averbação do auto demarcatório.

Delimitado os imóveis que compõe a área, será executada a legitimação fundiária, com aquisição individual dos ocupantes, livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem (Art.23,§2).

3.3.7. Considerações finais

O estudo da Lei 13.465/17 nos permite concluir que o procedimento para Regularização Fundiária Urbana foi simplificado permitindo uma resolução mais célere por parte do poder público.

Em relação à garantia do direito à moradia adequada, nos aspectos urbanísticos e ambientais verifica-se que nova lei trouxe exigências para garantir a implantação de melhorias em torno do ambiente que serve à moradia.

A exigência de elaboração de estudo técnico capaz de examinar a possibilidade de eliminação de eventuais riscos geotécnicos e de correção, medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade e infraestrutura é um exemplo de medida urbanística e ambiental.

Quanto às obras de infraestrutura, a lei flexibilizou o momento de implantação a fim de não impedir o acesso mais rápido da população ao registro do imóvel, possibilitando ao beneficiário de forma mais célere alcançar o direito de propriedade e os benefícios decorrentes deste, como por exemplo o acesso ao crédito.

Considerando, ainda, que o poder público goza da reserva do possível, seria ineficaz exigir o cumprimento de todas as medidas de uma vez. Portanto razoável a norma, quando permitiu que as obras de infraestrutura pudessem ser realizadas posteriormente à Regularização, do contrário haveria o risco ao resultado útil da medida.

Como o foco são núcleos urbanos informais já consolidados, a lei buscou simplificar o procedimento e facilitar o acesso ao direito de propriedade sobre o imóvel, inclusive com dispensa de custas cartorárias para a população de baixa renda.

Outro benefício que a lei proporciona, de maneira indireta, é a pacificação dos conflitos, pois uma vez definida a propriedade, consubstanciado no registro do imóvel, diminui o risco de invasões, assim como oferta mais segurança ao morador.

Por fim, ressalta-se o sentimento de pertencimento à cidade que a titulação dos imóveis gera aos moradores, em especial, considerando que muitos estão situados em zonas de periferia, locais distantes do centro. Há, portanto, a inserção dos moradores à estrutura e organização da cidade, permitindo que gozem dos serviços ofertados pelo poder público, proporcionando assim maior inclusão e dignidade.

REFERÊNCIAS:

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Parecer em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883, 02 de Maio de 2018. Disponível em: <<https://circuloregistrar.com.br/wp-content/uploads/2018/03/adi-5883-0-agu.pdf>>. Acesso em 16 de Setembro de 2021.

BRASIL. Lei 13.465/2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm> Acesso em 17 de Setembro de 2021.

COSTA, Nelson Nery. Direito Municipal Brasileiro. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPER.pdf>>. Acesso em: 13 de Setembro de 2021.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVAD, Nelson. Curso de direito civil: direitos reais. 13 ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

FERRARI, Carla Modina; KUMPEL, Frederico Vitor. Tratado notarial e registral. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2020.

FIRME, Denise Penna. Estudo de caso: VILA-BAIRRO Habitação, infra-estrutura e erradicação da pobreza em vilas e favelas Teresina-PI. Rio de Janeiro: IBAM, 2002. Disponível em: <<https://lam.ibam.org.br/predownload.asp?area=4&arq=22709.pdf>>. Acesso em 18 de Setembro de 2021.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do século XX a 1979. São Carlos, 2010. Disponível em <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04092013-172142/publico/TeseLeonelliGiselaCunhaVCorrig.pdf>> Acessado em: 04 de Setembro de 2021.

GODOY, Fernando Henrique Rovere. A Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Lei 13.465/17: uma tentativa de inserir a cidade informal dentro da cidade formal. in Revista de direito imobiliário 83 (2017). Disponível em: <https://irib.org.br/publicacoes/rdi83/pdf.pdf>. Acesso em 30 de agosto de 2021.

MASSON, Nathalia. Manual Direito Constitucional. 5ªed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

MARCHI, Eduardo C. Silveira; KUMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. Regularização Fundiária Urbana. 1ªed. São Paulo: YK Editora, 2019.

MENDES, Simplicio de Sousa; CASTELO BRANCO, Lili. Propriedade Territorial do Piauí e outros escritos. 2. ed. Teresina: Academia Piauiense de Letras, 2017.

MONTE, Regianny Lima. Cidade Segregada – O espaço dos sem espaço: o processo de ocupações irregulares de Teresina na década de 1990 – O caso vila irmã Dulce. XXIX Simpósio Nacional de História. Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502114104_ARQUIVO_TextoCompleto-SimposioAnpuhUNB-2017.pdf> Acesso em 18 de Setembro de 2021.

RICALDE, Mario do Carmo. Regularização Fundiária Rural e Urbana: Impactos da Lei nº 13.465/2017. 1ed. Campo Grande: Contemplar, 2018.

RAMOS, André de Carvalho; AZEVEDO, Davi Quintanilha Failde de; HAERTEL, Leticia Machado. Comentários Gerais dos Comites de Tratados de Direitos Humanos da ONU. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf> . Acesso em 05 de Setembro de 2021.

SCHEID, Cintia Maria. O Princípio da Função Social da Propriedade e sua Repercussão na Evolução da Regularização Fundiária Urbana no Ordenamento Jurídico Brasileiro, in Revista de direito imobiliário 83 (2017). Disponível em: <https://irib.org.br/publicacoes/rdi83/pdf.pdf>. Acesso em 30 de agosto de 2021.

VIEIRA, Ângela Oliveira. FAÇANHA. Antonio Cardoso. Ocupações Urbanas em Teresina no contexto da luta por moradia: O caso vila irmã Dulce. Revista Casa da Geografia de Sobral, Sobral/CE, v. 19, n. 1, p. 22-42, Jul. Disponível em: <<http://uvanet.br/rcgs>>. Acesso em 18 de Setembro de 2021.

3.4. COMUNIDADES TRADICIONAIS: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ESTADUAL NO MATOPIBA PIAUIENSE E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Leslye Bombonato Ursini*

3.4.1. Resumo

Este artigo trata das comunidades tradicionais que vivem na região do Matopiba no Estado do Piauí, Brasil. O Estado do Piauí é o único no Brasil que possui legislação para a regularização fundiária das comunidades tradicionais, as quais não são assistidas pelo governo federal quanto à regularização fundiária de seus territórios, pois a Constituição Federal brasileira de 1988 previu somente a regularização fundiária para os povos indígenas e os quilombolas. O desenvolvimento econômico no Matopiba piauiense é crescente, desde a década de 1970, por causa do agronegócio que ali pretende se consolidar. No entanto, sob o olhar rápido e externo, as comunidades tradicionais possuem formas de produção parecidas com aquelas dos pequenos agricultores familiares. De perto, se observam as relações parentais e os propósitos envolvidos nessa produção que apontam para uma coletividade específica. Como grupos étnicos, tal semelhança expõe essas comunidades à fragmentação em meio ao desenvolvimento econômico aliado a *commodities* e ao aparato logístico em empreendimentos e outras obras de engenharia necessários a esse desenvolvimento.

Palavras-chave: comunidades tradicionais, regularização fundiária, licenciamento ambiental, agronegócio.

Abstract: This article deals with the traditional communities living in the Matopiba region of the State of Piauí, Brazil. The State of Piauí is the only one in Brazil that has legislation for the land regularization of traditional communities, which are not assisted by the federal government regarding the land regularization of its territories, because the Brazilian Federal Constitution of 1988 provided only land regularization for indigenous peoples and quilombola communities. The economic development in the Matopiba of the Piauí has been increasing since the 1970s, because of the agribusiness whose consolidation is ongoing. However, under the rapid and external gaze, traditional communities have forms of production similar to those of small family farmers. Closely, we observe the parental relationships and the purposes involved in this

*Antropóloga doutora pela Universidade Estadual de Campinas—Unicamp e consultora para a regularização fundiária de territórios tradicionais contratada pelo Banco Mundial em parceria com o Instituto de Terras do Piauí—Interpi desde dezembro de 2019.

production that point to a specific collectivity. As ethnic groups, this similarity exposes these communities to fragmentation amid economic development combined with commodities and the logistical equipment in enterprises and other engineering works necessary for this development.

Keywords: traditional communities, land regularization, environmental licensing, agribusiness.

3.4.2. Introdução

O Matopiba piauiense é a região, no Estado do Piauí, Brasil, que se agita com rapidez e intensidade por causa do agronegócio. O objetivo deste artigo é o de destacar as comunidades tradicionais, dentre todos os povos e comunidades tradicionais (que incluem, também, indígenas e quilombolas), pois se encontram em uma maior proporção, em relação aos demais, territorializadas na região do Matopiba piauiense.

A questão da distinção entre as comunidades tradicionais e as famílias de pequenos agricultores, com perspectivas distintas quanto à titulação é o assunto deste artigo. A Lei Estadual nº 7.294/2019 previu a titulação coletiva de territórios tradicionais no Piauí e o título é uma etapa, um aspecto na garantia dos direitos daquelas comunidades.

A metodologia de que se serviram os levantamentos para a escrita deste artigo partiu do paralelo entre a Lei Estadual nº 9.274, de 10 de dezembro de 2019, e o Decreto Presidencial nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, quanto à formulação e aos efeitos de ambas as normativas. A memória da formulação da lei estadual contou com a entrevista com o Chefe da Procuradoria Jurídica do Instituto de Terras do Piauí — Interpi, o Procurador Fagner José da Silva Santos; e para um relato breve do processo de elaboração da minuta do Decreto nº 6.040/2007 me servi da minha própria experiência de trabalho no extinto Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome—MDS⁸⁵. O âmbito dos efeitos dessas normas é objeto de observações no presente artigo.

O número de processos de regularização fundiária de territórios tradicionais abertos no Interpi é o universo da quantificação dos territórios tradicionais no Matopiba piauiense, cuja qualificação dos dados se referem ao status da regularização fundiária. Para tanto, me servi dos dados, entre 2019 e novembro de 2021, acumulados e disponíveis na Gerência de Povos e

⁸⁵ No Núcleo de Comunidades Tradicionais, ligado à Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias do MDS; responsável, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente—MMA, pelas oitivas com os Povos e Comunidades Tradicionais, assim nominados posteriormente pelo Decreto nº 6.040/2007, e pela minuta desse decreto.

Comunidades Tradicionais—GPCT/Difundi/Interpi, onde trabalho como consultora Interpi/Banco Mundial. A proporção de territórios tradicionais sendo regularizados e os estágios dessa regularização foram tomados para um painel dos efeitos da Lei Estadual nº 9.274/2019.

Um quadro, em linhas gerais, da estrutura logística a partir de grandes centros é apresentado neste artigo para situar a posição estratégica do Estado do Piauí no agronegócio. Foram identificadas rotas comerciais e de escoamento e obras na recuperação e ampliação das mesmas para checar possibilidades de a logística, em obras, ter de ser ampliada ou adequada, no Estado do Piauí, para acomodar outros fluxos que não são aqueles exclusivos do Matopiba piauiense. Levou-se em conta a proximidade do Matopiba piauiense com o Porto de Itaqui, no Estado do Maranhão, principal porto de exportação de grãos para os portos asiáticos.

As relações de vizinhança entre empresas do agronegócio e territórios tradicionais, os exemplos de situações de grilagem e de invasões foram tomados junto às próprias comunidades e por meio da observação durante minha estada em campo em cinco comunidades no Matopiba piauiense.

Este trabalho é o resultado da participação no grupo de discussão e pesquisa “Propriedade Territorial – Piauí”, entre 2020 e 2021, de que fazem parte pesquisadores, Procuradores Estaduais, gestores públicos e coordenado pelo pesquisador e professor Gabriel Rocha Furtado, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Piauí—UFPI.

3.4.3. Matopiba

Na década de 1970, conforme relatado pela cientista social May Waddington Telles Ribeiro, as frentes migratórias em diferentes fluxos chegaram ao Sul do Estado do Piauí: famílias vindas do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso. Tais frentes entraram em conflito com a população local dos Brejos e dos *baixões* na região do Matopiba no Piauí (RIBEIRO M. W., 2013, pp. 154, 155). No Matopiba piauiense⁸⁶, às famílias migrantes e aos chamados “projeteiros” se sucederam as grandes empresas, também, referidas por “projeteiros” pela população local, dentre outras estão: a Bunge e a Cargill, em Uruçuí; a Radar S.A. (fazendas Ludmila e Laranjeiras), em Santa Filomena; a SLC Agrícola, em Santa Filomena e em Monte Alegre do Piauí; a Agrex do Brasil⁸⁷, com armazenagem e negociações nos

⁸⁶ O Matopiba como um todo — nos estados do Tocantins, do Maranhão, da Bahia e do Piauí — foi delimitado em 2014 a partir de critérios ambientais e potencialidades econômicas pela Embrapa Territorial e pelo Incra. Cuja delimitação foi oficializada no Decreto Presidencial nº 8.447/2015.

⁸⁷ Subsidiária da Mitsubishi que, além do Piauí, possui empreendimentos em Goiás, na Bahia, no Pará, no Maranhão e no Tocantins.

municípios de Bom Jesus e de Monte Alegre; Damha/Solotudo, com a criação de gado para corte, em Baixa Grande do Ribeiro; e a empresa Insolo Agroindustrial, em Baixa Grande do Ribeiro e em Ribeiro Gonçalves. São de grande porte, possuem empreendimentos em outras regiões do País e, por vezes, reúnem mais de uma fazenda em unidades produtivas com o plantio de soja, milho, arroz e algodão, cujas atividades movimentam outras empresas o setor de maquinários, silagens, geradores, insumos, transportes e outros.

O Cerrado piauiense se mostra atrativo para a empresa do agronegócio com ambiente parecido com do Centro-Oeste aliado ao baixo preço da terra e ao encurtamento das distâncias para, ao menos, o Porto de Itaqui, no Maranhão; são esses fatores relevantes. Os empreendimentos de infraestrutura de transportes acompanham as necessidades desse tipo de empreendimento em que o escoamento, com a instalação dos modais rodoviário, aquaviário e ferroviário, pode tornar o preço das *commodities* mais competitivo no exterior.

Na figura abaixo está a posição estratégica do Matopiba piauiense em relação ao Mato Grosso, grande produtor de soja, desde a BR-163/MT no corredor seguindo a BR-242/MT, a BR-080/MT/GO, a Ferrovia Norte-Sul e demais rodovias até o porto de Itaqui, no Maranhão, o que chamei de “eixo Mato Grosso”. Ainda, o Matopiba piauiense está em posição estratégica na intercomunicação do Sul do Estado do Piauí com a região Sudeste encurtada pela rodovia BR-135, no “eixo Sudeste”. O que significa que a logística no Estado do Piauí não se restringe à produção nesse estado, permitindo aos fluxos da região Sudeste alcançar tanto o Matopiba piauiense quanto o Porto de Itaqui.

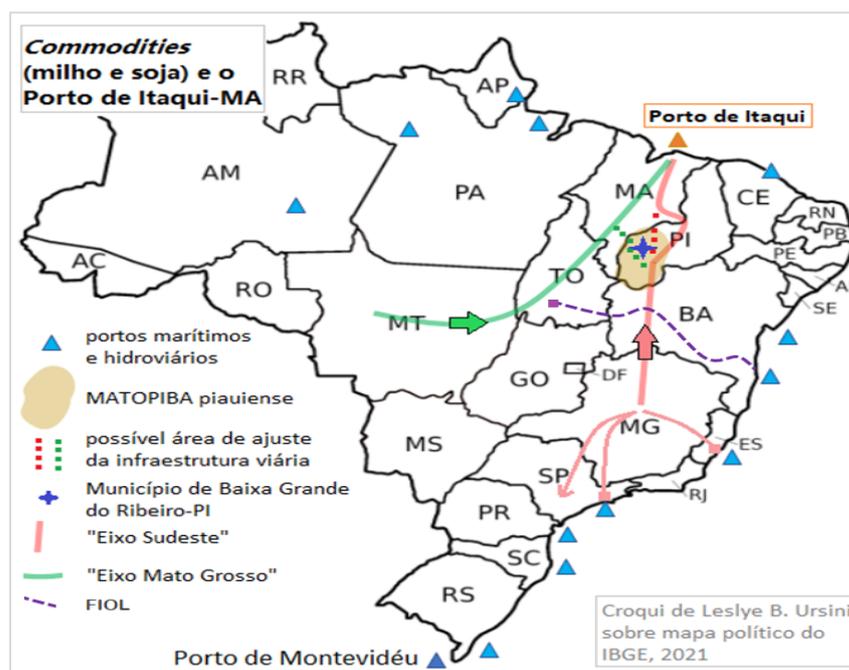


Figura 1 – *Commodities (milho e soja) e o Porto de Itaqui/MA*

São 33 municípios compondo a região do Matopiba piauiense⁸⁸ definidos no estudo da Embrapa em 2014 (MIRANDA, MAGALHÃES, & CARVALHO, 2014), que subsidiou a Portaria/MAPA nº 244, de 12 de novembro de 2015⁸⁹. Para os estados do Maranhão, do Tocantins, do Piauí e da Bahia, cujas siglas das Unidades da Federação, MA-TO-PI-BA, formam o acrônimo, é de 337 municípios. A regularização fundiária no Matopiba piauiense, ao cargo do Instituto de Terras do Piauí—Interpi, na atualidade, abrange 39 territórios que significam 25,6% do total de 152 processos administrativos de regularização fundiária dos territórios de comunidades tradicionais, de quilombolas e de povos indígenas e que estão em tramitação para todo o Estado do Piauí. Os territórios tradicionais, de povos indígenas e de comunidades tradicionais (ribeirinhas, brejeiras e outras) e quilombolas, no Matopiba piauiense, conhecidos até o momento, estão localizados em 9 daqueles 33 municípios.

Grupos étnicos por municípios no Matopiba Piauiense (mar/2022)

Processos administrativos de regularização fundiária instaurados no Interpi (entre 2019 e mar/2022)				
9 municípios	quilombolas	indígenas	comunidades tradicionais	total
Baixa Grande do Ribeiro		3	3	6
Barreiras do Piauí	1			1
Bom Jesus		2	3	5
Cristino Castro	1		2	3
Currais		2		2
Gilbués	2		6	8
Redenção do Gurgueia	2			2
Santa Filomena		1	10	11
Uruçuí		1		1
A - Total processos/Interpi no Matopiba piauiense	6	9	24	39
B - Total processos abertos/Interpi - em todo o Estado do Piauí - para regularização fundiária dos territórios de Povos e Comunidades Tradicionais	102	20	30	152
Relação A/B: proporção de comunidades por grupo étnico em processo de regularização fundiária na região do Matopiba piauiense dentre todos os 152 processos abertos no Interpi	5,8%	45%	80,0%	25,6%

elaboração: Leslye B. Ursini; dados: GPCT/DIFUNDI/INTERPI, mar/2022

Tabela 1- Grupos étnicos por municípios no Matopiba Piauiense

Elaboração: Leslye B. Ursini.

⁸⁸ A Portaria/MAPA nº 244/2015 traz o total de 337 municípios no Matopiba e indica os 33 municípios do Estado do Piauí, que são: Alvorada do Gurgueia, Antônio Almeida, Avelino Lopes, Baixa Grande do Ribeiro, Barreiras do Piauí, Bertolínia, Bom Jesus, Colônia do Gurgueia, Corrente, Cristalândia do Piauí, Cristino Castro, Curimatá, Currais, Eliseu Martins, Gilbués, Júlio Borges, Landri Sales, Manoel Emídio, Marcos Parente, Monte Alegre do Piauí, Morro Cabeça no Tempo, Palmeira do Piauí, Parnaguá, Porto Alegre do Piauí, Redenção do Gurgueia, Riacho Frio, Ribeiro Gonçalves, Santa Filomena, Santa Luz, São Gonçalo do Gurgueia, Sebastião Barros, Sebastião Leal e Uruçuí.

⁸⁹ Publicada no Diário Oficial da União em 13 de novembro de 2015, Seção 1, página 8.

Para os dados gerais dos 152 processos administrativos de regularização fundiária abertos no Interpi, são conhecidas no Piauí como um todo: 30 comunidades tradicionais⁹⁰, em sua maior parte na porção do Cerrado no Estado do Piauí; 20 comunidades indígenas dentre os povos Akroá-Gamela, Gamela, Guegue, Kariri, Tabajara, Tapuio, Itamaraty e Ipy; e 102 comunidades quilombolas que vivem proeminentemente no Bioma Caatinga, no Leste do Estado do Piauí. Os Gamela, os Akroá-Gamela e os Guegue são os povos indígenas autoidentificados, conhecidos na atualidade, no Matopiba piauiense. Atente-se, portanto, que na região do Matopiba piauiense estão 80% das comunidades tradicionais conhecidas até o momento e com processos de regularização fundiária abertos no Interpi⁹¹. Para conhecer quais são elas e os estágios dos respectivos processos, consultar o “Apêndice A” no final deste artigo. Na região do Matopiba piauiense ainda não foram titulados territórios quer pelo Interpi, pelo Incra ou regularizados pela Fundação Nacional do Índio—Funai.

A finalidade da regularização fundiária — em proveito da segurança, do bem-estar e das condições da reprodução física e cultural dos povos e comunidades tradicionais — é a titulação seguida do registro da matrícula. O registro da matrícula em cartório é importante para a segurança das comunidades a fim de que outros títulos negociados por terceiros não incidam no seu território. O Estado do Piauí promoveu a sensibilização dos tabeliães e oficiais de registros nos cartórios no estado por meio da aproximação e da criação de sistema digital interligado com o Interpi, que novo, ainda está por se generalizar em todo o estado. Vale destacar que os 152 processos administrativos abertos no Interpi, pelo simples fato de estarem as comunidades listadas em órgão público, mesmo antes de os estudos de regularização fundiária iniciarem, é algo a constar em juntadas para os casos de esbulhos, registros de ocorrências em delegacias de polícia e outros. Também, os processos de regularização fundiária instaurados no Interpi indicam quais comunidades entre quilombolas, indígenas e comunidades tradicionais, conhecidas até o momento, e onde elas estão, o que serve para o desenho de políticas públicas, quer no Estado do Piauí, quer na administração pública federal ou municipal; e, ainda, para a qualificação das áreas de influência de empreendimentos nos processos de licenciamento ambiental e respectivos estudos para a identificação e a avaliação de impactos e respectivas medidas mitigadoras, compensatórias e potencializadoras.

⁹⁰ Observe-se que já foram 154 processos, porém, Jacu, Gata e Onça, em Baixa Grande do Ribeiro, eram três processos e a comunidade se entende como única, os processos foram unificados; em março de 2022, foi aberto o processo de regularização fundiária da comunidade tradicional de quebradeira de coco-do-babaçu de Morada Nova, em Esperantina, no Estado do Piauí, o segundo processo de quebradeiras de coco naquele município e no rol de todos os processos abertos no Interpi até o momento.

⁹¹ Sendo que a comunidade tradicional de Salto, em Bom Jesus (PI), foi titulada.

3.4.4. A Lei estadual nº 7.294/2019 e o Decreto Presidencial nº 6.040/2007

A Constituição Federal destaca a providência da regularização fundiária das terras indígenas e dos territórios dos remanescentes das comunidades dos quilombos respectivamente no artigo 231 da Constituição e no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Para as comunidades tradicionais, à altura de 1988, não houve previsão específica ou emenda posterior, embora os artigos 215, 216 e 225, ao menos esses, as abranjam sob os aspectos da cultura, das expressões e dos valores culturais e, também, as suas relações com a Natureza, a proteção aos conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético, a preservação dos recursos naturais e o incremento da biodiversidade.

Em uma tentativa de definir “população tradicional”, o Projeto de Lei nº 2.892/1992, que se tornaria a Lei nº 9.985/2000⁹², tramitou por oito anos no Congresso Nacional e arriscou tomar como parâmetro o número de gerações sucedidas em um mesmo território para definir “população tradicional”. Foram feitas revisões daquele Projeto de Lei que apontaram ao menos duas, três gerações a se sucederem em um mesmo lugar. Por fim, na versão final, o artigo que definia “população tradicional” recebeu o veto Presidencial sob a justificativa de que o número de gerações não seria parâmetro para definir populações tradicionais. Restou a definição de “população extrativista tradicional”, aquelas das unidades de conservação de uso sustentável, na categoria de Reserva Extrativista. Ou seja, uma população que existe e é assim reconhecida em função da exploração dos recursos naturais da reserva; e uma reserva que é conformada pelo uso de determinada comunidade. Há, entremeando essa relação entre os recursos e a comunidade, o gestor e as regras de gestão da reserva dispostas em normas e aplicadas pelo órgão ambiental, o que não combina com a autonomia e a autodeterminação dos povos, conforme recomenda a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT-169)⁹³. Isso posto, se tem que a definição para comunidades tradicionais é aquela expressa no Decreto Presidencial nº 6.040/2007, como se verá adiante.

Acerca da regularização fundiária para os territórios das comunidades tradicionais, temos que o Decreto Presidencial nº 6.040/2007 reforça a necessidade do reconhecimento dos territórios tradicionais e não dispõe sobre a regularização fundiária destes. E de forma positiva, a recente Lei Estadual nº 7.294/2019 coloca o Estado do Piauí na proa no cenário nacional quanto à regulamentação da regularização fundiária dos territórios de comunidades tradicionais. Passo a comentar ambas as normas.

⁹² Que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação — SNUC.

⁹³ Os Planos de Manejo, como instrumentos de cogestão, são elaborados de maneira a buscar a participação, mas há comunidades que continuam a se queixar da falta de autonomia em seu território.

3.4.4.1. Decreto Presidencial Nº 6.040/2007

O Decreto Presidencial nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais e apresentou uma definição para “Povos e Comunidades Tradicionais”:

Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (art. 3º. Inciso I, do Decreto nº 6.040/2007) (sublinhado nosso)

Em relação às definições correntes de povos indígenas e de comunidades quilombolas, uma novidade na definição de povos e comunidades tradicionais foi a inserção do aspecto econômico para a reprodução física e social do grupo⁹⁴. Durante a elaboração da minuta do decreto pelos representantes das comunidades e de instituições do governo federal, processo este de que participei, a inserção da palavra “econômica” foi sugerida por um dos representantes das comunidades e reforçada pelos demais. As justificativas, naquele momento, seguiram no sentido de que as comunidades desejavam o seu desenvolvimento econômico e exigiam políticas públicas com investimentos para tanto.

A questão era o termo “subsistência” recorrentemente expresso em documentos que abordam indígenas e quilombolas. “Subsistência” remete a uma espécie de um mínimo razoável para a sobrevivência, além de deixar subentendido que as atividades produtivas e a alimentação se prestariam somente ao sustento. Quando, de fato, tais atividades são desempenhadas, também, com sentidos culturais específicos em cada povo e comunidade (por exemplo, atividades produtivas desempenhadas com fins de territorialização ou que nela resultam, desempenhadas a partir de saberes detidos por um clã e não por outro e assim por diante). E mesmo a alimentação é, ao mesmo tempo, constituinte e refletidora de relações distintas e hierárquicas internas a um grupo. Ainda, a alimentação pode ter caráter terapêutico, ritual e outros com recomendações ou prescrições de acordo com a comunidade ou povo. Dito de outra forma, o conhecimento acerca da produção dos alimentos, das suas indicações, efeitos e

⁹⁴ O que se deu em 2006, durante uma das reuniões da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais, instância de representação paritária entre associações e representantes de órgãos do governo federal. Na atualidade, é um conselho.

interdições⁹⁵ podem ser, também, entendidos como saberes de detentores de conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético⁹⁶.

Logo quando editado, o Decreto Presidencial nº 6.040/2007 recebeu alguma crítica por inserir povos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas em uma mesma norma. Também, podemos observar que povos autóctones com direitos originários e imprescritíveis, como são os indígenas, não são propriamente “comunidades” tradicionais; embora várias famílias indígenas possam perfazer uma comunidade em dado território e sejam tradicionais no seu modo de agir e viver. Importa que o Decreto Presidencial nº 6.040/2007 não encurtou quaisquer dos direitos indígenas, dos direitos étnicos e fez reforçar políticas públicas de regularização fundiária, de saúde, de educação e outras já igualmente existentes tanto para os indígenas, quanto para os quilombolas e, também, para as comunidades tradicionais a partir da edição desse decreto. Uma característica do Decreto Presidencial nº 6.040/2007 é incluir as comunidades tradicionais como sujeitos de direitos para as políticas públicas, portanto, *nominadas*. Nisso, observo uma possível estratégia na intenção do Decreto Presidencial nº 6.040/2007, que foi a de colocar as comunidades tradicionais (sem previsão constitucional ou outra norma que dispusesse acerca delas) ali ombreadas aos povos indígenas e aos remanescentes das comunidades dos quilombos, estes com disposições constitucionais e outras quanto à saúde (no caso dos indígenas) e quanto aos créditos rurais (no caso dos quilombolas).

A elaboração do decreto decorreu de 12 diretrizes mestras colocadas no “I Encontro Nacional de Comunidades Tradicionais: pautas para Políticas Públicas”, entre os dias 17 e 19

⁹⁵ Para um exemplo do modelo de distribuição desigual de conhecimento e que identifica e indica posições diferentes de membros em um grupo social, ver (MAUÉS & MAUÉS, 1978) e a classificação de alimentos, de pessoas e dos estados de liminaridade (marcando ritos de passagem), com prescrições e interdições de certos alimentos.

⁹⁶ Ver Lei nº 13.123, de 5 de maio de 2015. Antes, no escopo da Medida Provisória nº 2.186/2001, em sua reedição número 16 em 21 de agosto de 2001 (revogada expressamente pela Lei nº 13.123/2015), havia a exigência de autorização ao acesso aos conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético por parte do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético—CGEn, do Iphan, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e do Ibama, a depender da finalidade de uso de tais conhecimentos e produtos. Com a nova Lei, a proteção a tais conhecimentos foi esmorecida, bem como a exigência da repartição equitativa de benefícios com as comunidades detentoras e provedoras decorrente da bioprospecção e do desenvolvimento de produto a partir de princípio ativo ou da utilização de produto inicial. Um exemplo é o desenvolvimento de medicamento utilizando a pilocarpina encontrada no jaborandi, manejado por indígenas no Maranhão; outro exemplo, quanto ao uso de produto, é o azeite de buriti produzido, ao menos, na nucleação Onça, no território tradicional Jacu/Gata/Onça em Baixa Grande do Ribeiro (PI) e no território tradicional Serra Partida, em Bom Jesus (PI); o azeite de buriti produzido nesta última comunidade conta com um comprador, que paga 50 reais o litro, para revenda certa a uma indústria de cosméticos em São Paulo, conforme informado a esta antropóloga pela própria comunidade naquele território em novembro de 2021.

de agosto de 2005^{97;98}. Dentre as diretrizes mestras, a “regulamentação fundiária e garantia de acesso aos recursos naturais” encabeçou a relação das 12 demandas.

Considerando o acúmulo de conhecimento e de entendimento pelo Poder Público acerca das formas de ser e de estar das comunidades tradicionais, da necessidade da garantia do bem-estar daquelas comunidades, há de se questionar por qual razão não se erigiu uma norma de reconhecimento territorial específica para as comunidades tradicionais, tais como existem para os povos indígenas e para os remanescentes das comunidades dos quilombos (URSINI, 2019, p. 56). As razões poderão ser muitas, seja o desinteresse pela pauta fundiária em proveito das ditas comunidades, sejam os mecanismos de agência e de pressão esmorecidos diante do cenário federal. Uma resposta afirmativa veio do Estado do Piauí.

3.4.4.2. Lei Estadual N° 7.294/2019

Promulgada em 10 de dezembro de 2019, a Lei Estadual n° 7.294, do Piauí, inovou no cenário nacional ao dispor acerca das comunidades tradicionais, aquelas mesmas sem a previsão constitucional de que dispõem os indígenas e os quilombolas quanto à regularização fundiária dos seus territórios.

A elaboração da minuta que resultou na Lei Estadual n° 7.294/2019 partiu das discussões no âmbito do Núcleo de Regularização Fundiária–NRF e entre o Interpi, a Procuradoria Geral do Estado—PGE e o Judiciário, ao menos desde 2018. As discussões, inicialmente, tinham por finalidade a alteração da Lei Estadual n° 6.709, de 28 de setembro de 2015, pois essa lei não

⁹⁷ Organizado pelo Ministério do Meio Ambiente—MMA e ocorrido na cidade de Luziânia, no Estado de Goiás, o encontro “teve como principal objetivo não só estabelecer uma discussão conceitual a respeito do termo “comunidades tradicionais” no Brasil, mas também identificar, junto aos representantes das diversas comunidades por ele subentendidas, quais as principais demandas do setor em políticas públicas, e os principais entraves para que tais políticas possam ser efetivadas” (MDS—Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e MMA—Ministério do Meio Ambiente, 2006, p. 6). No começo, a instância colegiada que elaborou a minuta do decreto se chamava “Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais”, sem ainda incluir “Povos” no nome da Comissão, o que aconteceu com a edição do Decreto Presidencial de 13 de julho de 2006, por uma exigência de abarcar os povos indígenas e, nesse trajeto da elaboração da minuta, as comunidades de terreiros se viram em “povos de terreiro” (URSINI, 2019, pp. 235, 236). O Decreto de 13 de julho de 2006 foi revogado, vigendo o Decreto Presidencial n° 8.750/2016, que instituiu um conselho em lugar de uma comissão.

⁹⁸ A elaboração da minuta do decreto contou com ampla participação dos segmentos específicos das populações tradicionais e de órgãos de governo de forma paritária, de cuja minuta tive a satisfação de participar, desde o primeiro documento, em maio de 2006, até outubro quando assumi cargo efetivo no Inkra-Sede, exonerada a pedido em 2015. Em lugar de enxergar o Decreto Presidencial n° 6.040/2007 como uma mescla entre governança e governabilidade, a vejo como inserida em novas formas de governar, como uma “cocriação”, conforme chamou Cavalcante (CAVALCANTE, LOTTA, & OLIVEIRA, 2018, p. 76). Lembrando que são relações mediadas, por vezes com confrontações entre lados, cuja diferença é se buscar o consenso e, lembrando, ainda Mary Douglas (DOUGLAS, 2007), quando ela analisa como se comportam e pensam as instituições: as instituições são quem decidem (URSINI, 2019, p. 234). O que é de se pensar nas novas relações entre comunidades e Estado mediadas por suas instituições, pois o governo tem necessidade da proximidade com as comunidades para executar suas políticas públicas, não raro reivindicadas pelas próprias comunidades e os seus movimentos e representações constituídos.

tratava da titulação coletiva, conforme explicou o Procurador-Chefe do Interpi, Fagner José da Silva Santos⁹⁹. Em entrevista com o Procurador-Chefe do Interpi, temos um pouco da história da elaboração da Lei Estadual nº 7.294/2019 do ponto de vista da sua participação, desde 2018, nesse processo.

De acordo com Fagner José da Silva Santos, o espírito do NRF refletido na Lei Estadual nº 7.294/2019 está na preocupação com a elaboração de uma lei que contemplasse: os assentamentos; os territórios de povos e comunidades tradicionais e a grande, a média e a pequena ocupação. Ou seja, era necessária uma lei que dispusesse tanto sobre a ocupação individual quanto a coletiva. O NRF celebrou termos de cooperação com várias entidades. O texto da minuta da lei foi elaborado com a participação de diversos setores abrangendo a sociedade civil e, conforme informado por Fagner, foram idas e vindas do texto em cada um desses setores ao longo do ano de 2018. Um ponto remarcado na comissão — criada dentro do NRF para as finalidades de discutir e de compor a minuta — foi o de se estabelecer a prioridade para titulação coletiva, consoante o interesse coletivo que prevalece ao individual, como segue transcrito:

Lei Estadual nº 7.294/2019. Artigo 5º: A destinação das terras públicas deverá observar as seguintes prioridades:
I - regularização dos territórios tradicionais;
II - assentamento de trabalhadores rurais;
III - regularização fundiária;
IV - proteção dos ecossistemas naturais e preservação de sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, espeleológico, paleontológico, ecológico e científico.

A importância de aparecer grafada, na lei, a prioridade dos territórios tradicionais na titulação teve um significado muito grande para os povos e comunidades tradicionais representados na comissão que discutiu a minuta, comentou Fagner, conforme observadas por ele as reações durante o período de elaboração da minuta. De parte do Interpi, Fagner foi o responsável por sistematizar e consolidar o texto final da norma. Diante da proposta inicial de modificação da Lei Estadual nº 6.709/2015, “que trazia uma mescla de situações entre o reconhecimento de domínio e a regularização de ocupação”, Fagner explicou ter entendido que, por se tratar de assuntos distintos — o reconhecimento de domínio e a regularização fundiária — seria necessária uma nova lei em lugar de alterar aquela vigente. Além da mescla de temas que remetiam a procedimentos administrativos distintos, o corpo do texto da lei restaria confuso se fosse a Lei Estadual nº 6.709/2015 alterada com os temas da regularização fundiária de

⁹⁹ O Dr. Fagner José da Silva Santos foi entrevistado por esta pesquisadora no dia 19 de agosto de 2021 em sua sala, no Interpi, ao qual agradeço a recepção e o tempo dispendido comigo.

ocupações e da titulação coletiva e ainda, contemplando a Lei Complementar nº 244, de 11 de dezembro de 2019, acerca do reconhecimento de domínio: “seriam inúmeros artigos como: 10-A, 10-B e assim por diante”, contou Fagner. E assim foi feita a Lei Estadual nº 7.294/2019 em separado. A nova lei deveria ser específica para abordar apenas o tema das pessoas físicas ou jurídicas com ocupação em face das terras públicas.

Uma minuta inicial foi consolidada e apresentada ao Governo do Estado do Piauí; cujo Projeto de Lei resultou da Proposição do Governador do Estado do Piauí. Após a Proposição ser anotada na Assembleia Legislativa, relatou Fagner, ela tramitou sem maiores discussões porque estas já haviam acontecido anteriormente com os setores afetos.

3.4.5. Comunidades Tradicionais: Direito garantido à regularização fundiária

Como um exercício de comparação, tanto o Decreto Presidencial nº 6.040/2007 quanto a Lei Estadual nº 7.294/2019 contaram com a participação das comunidades e dos setores afetos nas discussões e na elaboração do próprio texto de cada uma das normas.

Ambas as normas *nominam* as comunidades tradicionais: o decreto prima por reafirmar a necessidade de políticas públicas para povos e comunidades tradicionais e aponta as comunidades tradicionais como sujeitos de direitos dessas políticas ao lado dos povos indígenas e dos quilombolas. Dessa maneira, as comunidades tradicionais podem ser alcançadas por tais políticas e, também, terem para si programas e ações previstos nos Planos Plurianuais, serem beneficiárias de programas de segurança alimentar e outros. Mas esse decreto não dispôs sobre política de regularização fundiária. Já a Lei Estadual nº 7.294/2019 *nomina* as comunidades tradicionais como sujeitos de direito da regularização fundiária. Algo sem precedente no território nacional.

A *nominação* opera a junção do nome-direito correlato, assim observado e descrito pelo historiador e antropólogo José Maurício Arruti, a partir de sua experiência em campo na identificação e delimitação de territórios quilombolas. Em **Mocambo - antropologia e história do processo de formação quilombola** (ARRUTI, 2006), o processo de *nominação* é relacionado aos portadores de uma “identidade garantida”, firmada pelo Estado, no caso, por meio da Constituição Federal de 1988. No Estado do Piauí, é a Lei Estadual nº 7.294/2019 que *nomina* as “comunidades tradicionais” (aquelas não indígenas e não quilombolas) como sujeitos de direito da regularização fundiária.

3.4.5.1. O território tradicional a ser doado e titulado pelo Estado do Piauí

Em todos os casos da doação e da titulação das terras dos territórios identificados em conjunto com as comunidades quilombolas, tradicionais e indígenas, o Estado do Piauí doa e titula as terras que lhe pertencem, que são terras públicas ou devolutas. O entendimento do Instituto de Terras do Piauí—Interpi é o de que as propriedades particulares¹⁰⁰ não são desapropriadas.

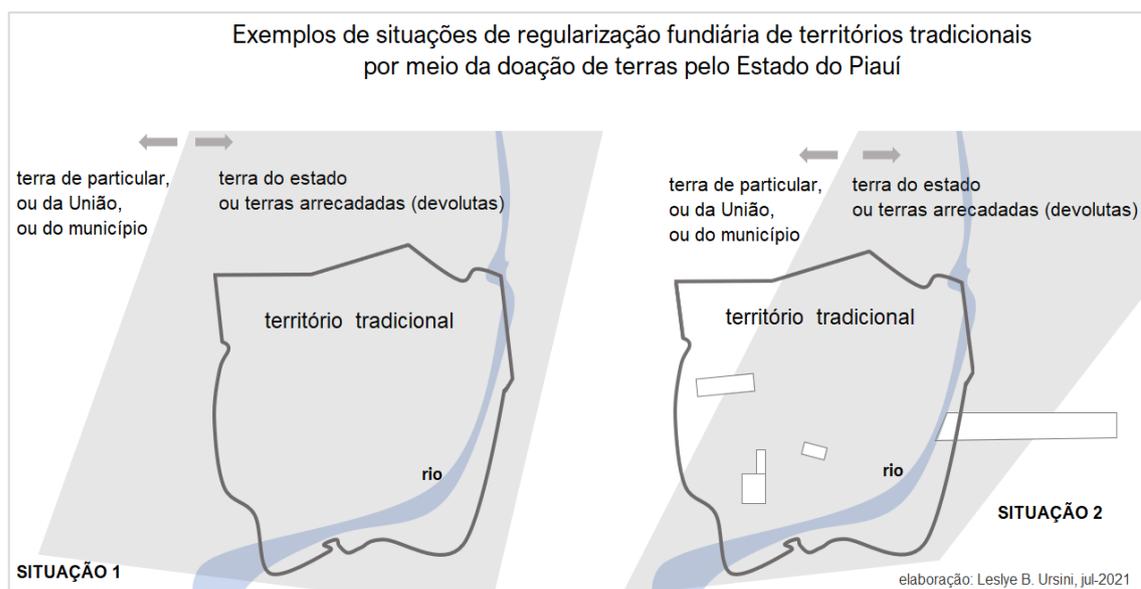


Figura 2- Exemplos de situações de regularização fundiária de territórios tradicionais por meio da doação de terras pelo Estado do Piauí

Na “situação 1”, exemplificada na figura 2, um território tradicional tem a incidência completa, no território, de terras públicas ou devolutas pertencentes ao Estado do Piauí; na “situação 2”, a incidência de terras pertencentes ao estado, condição esta para a doação e titulação, é parcial e há matrículas de propriedades particulares, sejam elas de proprietários pertencentes ou não à comunidade em questão. O estado não poderá sobrepor títulos. Quanto à identificação e delimitação de um território tradicional, um território tradicional não “termina” onde alcança a terra que pertence ao estado, ou onde passa um rio, ou onde existe outro acidente geográfico natural ou artificial. O território tradicional é aquele objeto do relatório antropológico identificado e com a delimitação indicada em conjunto com a comunidade.

¹⁰⁰ Propriedades registradas em cartório, com matrículas e que passam pela averiguação da cadeia dominial de inteiro teor (não a “vintenária” ou “cinquentenária”), ou seja, desde o momento em que a área é destacada do patrimônio do estado. O que se aplica aos proprietários não pertencentes à comunidade quanto àqueles que façam parte dela. Neste último caso, o membro da comunidade pode escolher permanecer com a sua propriedade ou doá-la ao estado para a titulação coletiva.

O ambiente dos *baixões* é onde estão os brejos formados de um lado e de outros dos cursos de água; e não é verdadeiro que as comunidades estejam para os *baixões* ao passo que os campos do agronegócio estejam para as *chapadas*. As comunidades usaram e usam, na medida do possível na atualidade, as *chapadas*, e os campos do agronegócio em alguns casos descem a serra para os *baixões*, como se passa à comunidade tradicional Chupé, no Município de Santa Filomena, no Estado do Piauí, neste caso se trata de uma invasão que quase lhes ceceia o acesso ao rio.

No ambiente das *chapadas* estão, principalmente, as áreas de caça e de coleta com habitações temporárias, por vezes, para o desempenho de tais atividades das comunidades tradicionais no Matopiba. As *chapadas* são o ambiente que tem sido desflorestado para a instalação dos campos do agronegócio e as comunidades acantonadas na região de sua habitação permanente junto aos rios e brejos. O resultado é o que se pode chamar de um “território desequilibrado” porque um território tradicional é formado pelos seus “elementos internos” (URSINI, 2019, pp. 66-67) que são as áreas de usos diversos, tais como áreas de caça, de coleta, cultivo, de experimento, de cultivo, de habitação, espaços sagrados, locais históricos e de memória, áreas de preservação e manutenção de funções ambientais de outras áreas, porções que as comunidades reservam para o crescimento da comunidade geralmente referidas na oralidade como “para assentar os filhos”, e outras qualificações a depender da comunidade ou povo em questão. Obviamente, essas áreas qualificadas não se justapõem; ao contrário, se abrem em mosaico na abrangência do território tradicional. Perder áreas qualificadas pela comunidade segundo os usos que fazem ou que fizeram — nos casos de impedimentos e de esbulhos — significa desequilibrar o território tradicional.

3.4.5.2. As comunidades tradicionais no Matopiba

Com relação às comunidades tradicionais, há duas observações a serem feitas: uma acerca das semelhanças entre as comunidades tradicionais e os pequenos agricultores familiares e camponeses; e outra acerca do reavivamento e recrudescimento das identidades das comunidades tradicionais em face da forma de produção do agronegócio.

As comunidades tradicionais são grupos étnicos sociais com identidades que as diferenciam da sociedade abrangente por um lado e, por outro, tais identidades as particularizam grupo a grupo, entre si, umas em relação às outras. Aquelas comunidades tradicionais que vivem no meio rural são agricultoras, sua unidade de produção é familiar. São diferentes dos agricultores familiares e dos pequenos produtores rurais porque têm no território coletivo a realização das suas formas de sociabilidade, de socialidade e de representação. A formação do

território tradicional faz parte da história e da memória coletiva da comunidade e cada qual contribui tanto para a história quanto para a formação desse território. A comunidade se relaciona com o seu território como grupo, assume uma identidade que é distinta e contrastada com outras identidades e com a sociedade abrangente (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1962). A relação que a comunidade tradicional, o grupo no seu conjunto, mantém com esse território é uma relação de *inteiridade*, ou seja, esse território é um, não é outro, e comumente é contínuo em sua extensão. Uma comunidade tradicional que tenha sido esbulhada ou que, por outra razão, se encontre fora de seu território, sempre o tem em vista.

Um olhar externo verá semelhanças entre o território tradicional e os povoados ou comunidades de pequenos agricultores e agricultores familiares camponeses: as casas, as cercas nas casas, os animais cercados, os instrumentos de trabalho, os pomares, os quintais, os caminhos e assim por diante. Um olhar próximo das famílias pequenas agricultoras e camponesas encontrará nelas regras próprias, produções simbólicas. A autoidentidade é essencial nessa diferenciação bem como o território constituindo um elemento de identidade de povos e comunidades tradicionais, como apontei em outra ocasião (URSINI, 2019, p. 297).

3.4.5.3. Subsistência

Para os pequenos agricultores familiares e os chamados camponeses, a categoria do trabalho e a produção para a subsistência não se têm mostrado marcadores capazes de comportar a diversidade da produção de bens simbólicos e das formas de ser e de estar ou mesmo dá conta da variedade dos percursos históricos em dada região. Dito de outra forma, ideia de subsistência traz o binômio “trabalho contínuo-sobrevivência”, razão pela qual Emília Piatrafesa de Godoi preferiu abordar as famílias, às quais chamou de “camponesas”, no Sudoeste do Estado do Piauí ¹⁰¹, na perspectiva do antropólogo Marshall Sahlins quanto à produção de “aprovisionamento”. O provisionamento se refere à produção de bens que não se pauta pelo trabalho contínuo e, em lugar disso, é uma produção limitada a “estoque costumeiro” (GODOI, 1993, p. 62). As famílias etnografadas por Godoi, por volta de 1990, produziam proeminentemente para a troca envolvidas em uma moral camponesa. Klaas Woortmann está interessado na *campesinidade* como qualidade e como ética das famílias na sua produção cultural enquanto valor — e não na produção de bens materiais (WOORTMANN, 1990, pp. 11-13). Também, Woortmann se refere aos grupos camponeses como diversos internamente,

¹⁰¹ Em região próxima ao Matopiba piauiense, no Município de São Raimundo Nonato (PI).

são os “*sitiantes, colonos, agregados, caboclos ou agricultores...* já em si diferenciados por distintas histórias, situações e identidades étnicas...” (WOORTMANN, 1990, p. 58).

3.4.5.4. Autoidentidade

Por obra da atribuição de implementar políticas públicas e os documentos produzidos em seu proveito¹⁰², na administração pública a expressão “grupo étnico” tem sido amplamente utilizada na mais da vez na sinonímia de “indígenas”, de “quilombolas” e de “comunidades tradicionais”. Note-se que grupos identitários são grupos étnicos e a palavra “étnico” não é sucedâneo de “raça” ou, por si, aponta para indígenas, quilombolas, brejeiros, ribeirinhos e outros; podendo abranger grupos que não são necessariamente de povos e comunidades tradicionais, mas que são grupos identitários também. Um grupo étnico é aquele que tem na sua identidade os meios das suas demandas políticas (BARTH, [1969] 1998).

O viés étnico traz o sentimento de pertença a um grupo e o compromisso com ele permeia as relações sociais internas ao grupo e as relações desse grupo com as partes a ele externas. Os critérios de pertença e de diferenciação (quanto a quem pertence ao grupo ou não) são criados e utilizados pelo próprio grupo e conhecidos por todos os seus membros. Tais critérios trabalham no que a Antropologia chama de etnicidade — a identidade e a diferença. Nos limites, nas bordas de um grupo étnico, em face da diferença na sua exterioridade, segundo Manuela Carneiro da Cunha (CARNEIRO DA CUNHA, 1986), há uma tendência ao recrudescimento, um reavivamento étnico dessa identidade. Pode-se entender que quanto mais um grupo estiver exposto ao que lhe é externo, diferente de si ou ameaçado por essa diferença, mais ele enfatizará a sua identidade.

No Matopiba Piauiense, existem comunidades tradicionais em maior ocorrência que povos indígenas e quilombolas, como conhecemos até o momento. E a razão de este artigo se ocupar das comunidades tradicionais é porque é tênue uma linha de distinção entre as comunidades tradicionais e os demais grupos locais rurais, incluídos nesses os chamados camponeses e os pequenos agricultores familiares. Até onde avancei com a pesquisa na região do Matopiba e na região do vale do rio Canindé no Piauí — neste caso com comunidades quilombolas — é possível entender que a distinção está na autoidentidade. A autoidentidade remete, necessariamente, a uma coletividade que se projeta em um território, que é coletivo. A

¹⁰² São, por exemplo, as justificativas para a implementação de políticas públicas, os estudos e projetos intermediários para a sua implementação, os relatórios, os *folders* de publicidade de governos, as cartilhas, etc.; com replicação na legislação por vezes.

comunidade é lastreada pelo seu passado expresso na sua história e na sua memória, também coletivas.

3.4.5.5. Titulação do território tradicional coletivo e mercado de terras

O território tradicional titulado coletivamente e registrado sob uma matrícula em cartório significa que ele não será desmembrado nas futuras gerações, não terá porções negociadas por necessidade de dinheiro, por qualquer negociação da permanência do grupo renunciando a alguma porção do seu território em nome de outrem, ou por outras formas de assédio de terceiros a membros individualizados no grupo para aquisição de terras. Quaisquer negociações nesse sentido, como ou sem o conhecimento da comunidade, serão negócios nulos.

Nesse aspecto, o território tradicional que é fundiariamente regularizado — necessariamente registrado em cartório sob uma matrícula em nome da comunidade ou da sua associação — constitui uma “terra” retirada do mercado de terras. O que pode explicar muito, embora não totalmente, a indisposição de diversos setores políticos e econômicos, no cenário nacional, quanto à regularização fundiária de territórios indígenas e quilombolas. Diversamente, com os projetos de assentamento da reforma agrária se passa que, uma vez tais projetos emancipados, há a possibilidade de a terra voltar para o mercado de terras.

João Pacheco de Oliveira, revisitando estudos etnográficos que observaram e investigaram comunidades em outras partes no mundo, exemplifica que há sociedades que têm no seu próprio território um fator regulador preponderante das relações entre os seus membros (OLIVEIRA, 1999, p. 19). No Brasil, nas comunidades em que estive, posso dizer que em maior ou menor grau o território regula as relações dos membros entre si. Há a sutileza de a análise ser repousada nos aspectos naturais desse território e das relações que se constituem em face de tais aspectos ou da análise que busca as relações projetadas em um território, que é a que prefiro. De qualquer maneira, em ambos os casos, o território será aquele — ou do qual decorrem as relações ou onde são projetadas — e não outro lugar. A manutenção do território tradicional, portanto, é uma condição de comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas, como grupos étnico sociais que são, se constituírem em seu bem-estar com a sua própria organização social.

Para a manutenção dos territórios tradicionais, de parte dos estados, devem ser observadas as políticas públicas que tratam diretamente¹⁰³ do território: a regularização

¹⁰³ No território tradicional Jacu/Gata/Onça, em Baixa Grande do Ribeiro no Piauí, em 2021, observei que a educação é uma política pública que impacta diretamente o território na forma da evasão de membros das gerações mais novas por causa da distância e das dificuldades de acesso a escolas.

fundiária, os estudos de impactos de licenciamento ambiental e o desenvolvimento econômico; sem que uma seja pré-requisito de outra e todas igualmente importantes.

3.4.6. Desenvolvimento e seus sentidos

Remonta ao século XIX a ideia de desenvolvimento como condição da entrada dos países na modernidade (BARRETO FILHO, 2006, p. 12). Uma modernidade linear que pressupõe um tempo homogêneo, permitindo comparar povos e países quanto aos seus desenvolvimentos para “mais” ou para “menos”. A modernidade pensada no imaginário eminentemente ocidental dos anos de 1940-1950 se irradiaria para o restante do planeta a partir da Europa. Os países modernos projetariam para os demais “o caminho a ser seguido”. No entanto, nem tão ocidental assim: a modernidade não abrangeu diversos países europeus e foi observada sua ocorrência no Japão e nos estados Unidos, conforme pontua o sociólogo e antropólogo Renato Ortiz (ORTIZ, 2008, p. 125).

No Pós-Segunda Guerra, teorias foram-se rearranjando em torno da ideia de desenvolvimento como forma de apropriação da lógica do desenvolvimento e refletindo, assim, tensões e disputas nos campos político e econômico “onde os atores coletivos procuram estabelecer suas perspectivas particulares, sobre como se deve proceder com relação a desenvolvimento, como as mais corretas”. Diversas propostas conceituais surgiram: autodesenvolvimento; sobredesenvolvimento; subdesenvolvimento; mal-desenvolvimento; desenvolvimento para fora, para dentro; desenvolvimento econômico, capitalista, industrial; desenvolvimento alternativo; desenvolvimento social, humano, comunitário; desenvolvimento sustentável, sustentado; e outros (RIBEIRO G. L., 1992, p. 3; BARRETO FILHO, 2006, p. 12). Definições feitas ao longo do tempo em uma disputa por conceitos aplicadores que Barreto Filho qualificou como uma “confusão conceitual” e que não logra elucidar sociologicamente a ideia de “desenvolvimento” (BARRETO FILHO, 2006, p. 12). Se a profusão de conceitos colabora para a indefinição da noção de “desenvolvimento”, Barreto Filho aponta que há uma grande importância da ideia de “desenvolvimento”, mesmo sendo ela pobre e, com efeito poderoso nos discursos capitalista liberal e socialista. “Desenvolvimento” aparece nos discursos como uma utopia organizativa e como resposta positiva para os problemas que, ao final das contas, ele mesmo cria (*ibidem*). Ainda, a noção de “desenvolvimento” — vazia, ideológica, utópica — tem a capacidade transitar entre as ideias de valor econômico e de mudança.

3.4.6.1. Desenvolvimento sustentável

“Desenvolvimento sustentável” é uma expressão, também, poderosa nos discursos. O documento *Our Common Future*, ou **Relatório Brundtland** (UNITED NATIONS, 1987)¹⁰⁴, relacionou a vida humana, a natureza e o desenvolvimento em temas, tais como: crescimento populacional, lixo, saúde, educação, espaço aéreo, paz, mineração, energia nuclear (URSINI, 2019, p. 190). Naquele Relatório, no primeiro dos seus itens, há a indicação ao quê e a quem ele se refere:

A satisfação das necessidades e aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento. As necessidades essenciais de um grande número de pessoas nos países em desenvolvimento para alimentação, roupas, abrigo, empregos - não estão sendo atendidas, e além de suas necessidades básicas essas pessoas legitimam aspirações para uma melhor qualidade de vida. Um mundo em que a pobreza e a desigualdade são endêmicas sempre estarão propensos a crises ecológicas e outras. O desenvolvimento sustentável exige atendimento às necessidades básicas de todos e estender a todos a oportunidade de satisfação das suas aspirações por uma vida melhor. (UNITED NATIONS, 1987, p. 54) (Tradução livre¹⁰⁶) (Sublinhado nosso)

O pano de fundo são os países não desenvolvidos e que, desejosos de desenvolvimento, consumiriam necessariamente as reservas de recursos naturais. O ponto chave para a Conferência de Estocolmo, em 1972, era a disponibilidade limitada dos recursos naturais no planeta, sua escassez, e a necessidade de um programa mundial para a conservação de tais recursos com a implementação de políticas ambientais que não afetassem o desenvolvimento (URSINI, 2019, p. 189).

Nas décadas de 1980 e 1990, às portas da Eco 92, havia a expectativa de que a participação de líderes de povos indígenas no debate pudesse “embaralhar o ideal do desenvolvimento” ao trazerem os aspectos culturais para a cena. De acordo com o antropólogo Henyo Trindade Barreto Filho, o que se viu foi o paradigma do desenvolvimento absorver a crítica ecológica no invólucro da noção de “desenvolvimento sustentável”. Segundo o autor,

¹⁰⁴ Esse Relatório foi o resultado dos trabalhos da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, comissão essa criada a partir da Conferência de Estocolmo em 1972 em torno de questões desdobradas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento — CNUMAD, ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, em 1992, a chamada “Rio 92” ou “Eco 92” e com direcionamentos inscritos na Agenda 21.

¹⁰⁵ Uma discussão acerca do conceito de “sustentabilidade” já havia tido lugar no cenário internacional antes, em Paris em 1968, na Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para o Uso Racional e a Conservação dos Recursos da Biosfera (UNESCO, OMS, FAO, ONU, IUCN e CIC).

¹⁰⁶ No original: The satisfaction of human needs and aspirations is the major objective of development. The essential needs of a vast numbers of people in developing countries for food, clothing, shelter, jobs - are not being met, and beyond their basic needs these people legitimate aspirations for a better quality of life. A world in which poverty and inequality are endemic will always be prone to ecological and other crises. Sustainable development requires meeting the basic needs to all and extending to all the opportunity to satisfy their aspirations for a better life. (UNITED NATIONS, 1987, p. 54)

uma parte interessante daquele intento foi a divulgação dos modos de vida tradicionais no sentido de trazer a público outras imagens, principalmente a do conservacionista da natureza, em lugar do “bom selvagem” (BARRETO FILHO, 2006, p. 15), no caso dos povos indígenas. Com os intentos em se buscar um “desenvolvimento alternativo” baseado nas formas e nos princípios organizacionais reiteradamente ignorados pelo paradigma do desenvolvimento, não foi diferente. O que se passou, na maneira como leio Barreto Filho, foi uma apropriação dos estilos de vida das comunidades sob a forma de “reserva de conhecimentos tradicionais”, de “sistemas engenhosos” e os “serviços ambientais prestados”, nas expressões destacadas pelo autor, como formas de atribuição de um valor de mercado e, com isso, o estabelecimento do paradigma do desenvolvimento (BARRETO FILHO, 2006, p. 16) e, com isso, o não questionamento do “desenvolvimento”.

No âmbito das populações tradicionais, o temor da degradação do ambiente, é o mesmo. Povos e comunidades tradicionais dispõem de tecnologias próprias que tomam os recursos naturais em ritmo próprio da comunidade e da própria natureza nos seus ciclos. E se a população de dado grupo crescer? E se outras tecnologias são aportadas? O temor é o do consumo dos recursos naturais por esses grupos, deflagrando a implícita ideia de que são guardiões de reservas de recursos naturais estocados nos seus territórios para outros usuários. A Convenção sobre a Diversidade Biológica—CDB, editada na ocasião da Rio 92, vê nas “comunidades locais” (“povos e comunidades tradicionais” no Brasil) os estilos de vida que combinam com a conservação e manutenção da biodiversidade.

A proteção aos conhecimentos tradicionais associados ao patrimônio genético é a regulamentação no ordenamento jurídico desse tratado internacional subscrito pelo Brasil. No entanto, quando se trata das sobreposições entre unidades de conservação de proteção integral e territórios tradicionais¹⁰⁷, orgânica e institucionalmente prevalecem as regras das unidades de conservação, mesmo a comunidade sendo anterior à criação da unidade de conservação. Nesse momento, o caráter dos povos e comunidades tradicionais de guardiões da biodiversidade e promotores da conservação ambiental se esfuma diante do temor da degradação dos recursos naturais por parte das próprias comunidades tradicionais propalado por alas preservacionistas. Emerge uma “incompatibilidade inexplicada e suficiente para seguir com a remoção das

¹⁰⁷ Unidades de proteção integral são restritivas à presença humana, em alguns casos, liberada a manutenção da unidade, a visitação e a pesquisa científica; a permanência no seu território é direito dos quilombolas e dos povos indígenas. Previsões constitucionais com órgãos distintos para tais obrigações que se chocam e que têm na Câmara de Conciliação e Arbitragem—CCAF, da Advocacia Geral da União—AGU, a sede de discussão e resolução.

comunidades” e o que as sobreposições deflagram é “essa contradição discursiva do Estado¹⁰⁸ quanto à conservação da biodiversidade” (URSINI, 2019, p. 251).

Quando as noções de conservação da biodiversidade, de território, de remoção e respectivas disposições se “territorializam”, ocorre que, se por um lado cumpre-se a Lei nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidade de Conservação—SNUC, com a retirada dos povos e comunidades tradicionais dos seus territórios sobrepostos por unidades de conservação de proteção integral — conservadas pelas comunidades até o momento de criação de diversas unidades de conservação —; de outro lado, tal remoção se choca com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho—OIT/169¹⁰⁹, que desaprova a remoção definitiva dos povos tradicionais de seus territórios. A questão está na elegibilidade de áreas para a conservação e preservação que não leva em conta a presença de povos e comunidades tradicionais. Ou, se leva, terá a vantagem de não ter de desapropriar e conseqüentemente de indenizar, dado que as comunidades que não possuem ainda a regularização fundiária dos seus territórios não possuem títulos de propriedade e matrícula cartorial. Também, as comunidades defendem seus territórios por sua presença e o uso que faz as vezes de uma espécie de vigilância rotineira. Há aí, de parte da instituição ambiental, uma economia de esforços e de recursos humanos e financeiros.

Portanto, o manejo e a utilização das noções de desenvolvimento sustentável e de conservação da biodiversidade têm reflexo direto no acesso aos recursos naturais, na manutenção dos territórios tradicionais e na permanência das comunidades nos territórios. Em que pesem as lutas em diversas searas para incluir a pauta ambiental e das populações tradicionais na ordem do dia nos estados nacionais, nas suas instituições públicas e respectivas ações, as expressões “desenvolvimento sustentável” e “conservação da biodiversidade” operam como “chaves de diálogo”, um expediente da administração pública e do Estado em alçar expressões que indicam alguma conexão com o tema na perspectiva e na expectativa do(s) interlocutor(res), que são outras instituições, comunidades, ativistas e público em geral, cujas expressões têm o efeito de “pressupor um diálogo, quando um lado e outro podem, de fato, não

¹⁰⁸ Nota inserida nesta oportunidade à citação: contradição essa encravada dentro do Ministério do Meio Ambiente—MMA, que comporta tanto a Secretaria Executiva do Conselho de Gestão do Patrimônio Genético—CGen e que mantém e operacionaliza o Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado—SisGen, quanto o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade-ICMBio, uma autarquia do MMA.

¹⁰⁹ A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho—OIT, que dispõe sobre a autoidentificação, autonomia e autodeterminação dos grupos étnicos tribais/sociais, foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de novembro de 2002, e promulgada pelo Presidente da República com o Decreto nº 5.051/2004, revogado, e editada no Decreto nº 10.088/2019, que consolida os tratados da OIT ratificados pelo Estado.

estarem conversando” (URSINI, 2019, pp. 294-296, 2012). Com o “desenvolvimento” se passa algo parecido: o “desenvolvimento” pode ser um “idioma”, como ressalta Barreto Filho (BARRETO FILHO, 2006, p. 13) — e, também, rótulo neutro com características atemporais, difusas e transitórias para se referir ao processo de acumulação global — por meio do qual se mantém a circulação de recursos fluida (*ibidem*). E quando o “desenvolvimento” se “territorializa”?

3.4.6.2. De perto

As cidades no Matopiba piauiense crescem rapidamente a olhos vistos com serviços, novas edificações e comércios locais agitados pelo agronegócio. Crescimento este que pode ser residual na movimentação econômica dos grandes grupos. A relação desses grupos com a Bolsa de Valores e, portanto, com investidores, faz a riqueza transitar e se realizar em outros espaços. O antropólogo Caio Ribeiro Beto (RIBEIRO NETO, 2018, pp. 132, 191) anotou que a ideia de “agronegócio” já vinha se popularizando desde a década de 1970, mais precisamente desde 1969 e que a elevação do Produto Interno Bruto (PIB) promovida pelo agronegócio, em 1988, já representava um terço do PIB.

No espaço rural na região do Matopiba piauiense, os projetos agrícolas entremeiam os territórios tradicionais e, não raro, operam invasores e grileiros ávidos por conseguir vender uma porção de terras — ao que buscam reduzir os territórios — a uma empresa empreendedora, quer para se instalar, quer para ampliar a sua área existente. As empresas, também, propõem compra de áreas a famílias que vivem na região; no entanto, grileiros procuram estar antes disso. Uma sorte de assédios se passa.

O contato é individualizado, com o/a responsável por uma família. Quando se trata de membro de comunidade tradicional, toda a tranquilidade e bem-estar do grupo são abalados. A família contatada já não sabe diante de quem está, se um comprador, se um grileiro e se os documentos já foram “repassados” em cartório antes daquele contato e o que acontecerá consigo e com os seus. No grupo, a família não fica bem. Paira a desconfiança de que ela esteja negociando sim uma venda e a dúvida recai sobre qual área estaria sendo negociada. Por se tratar de territórios tradicionais, há os locais de moradia; de criação de animais; das roças dos filhos; os locais de circulação de determinada família que, ao longo do tempo, se situou em diversas localidades dentro do território; os locais de moradias e os pomares de pais e avós que ficaram como de trânsito e acesso comum a todos; os locais onde parentes estão enterrados, nem sempre agrupados em um cemitério; e os locais que uma família tem em vista para assentar os filhos casados. São essas porções do território vistas como de direito de uma família, um

direito costumeiro, e que, ao mesmo tempo, são áreas que constituem o território coletivo. Pode-se dizer que dúvida quanto onde passaria a linha que secciona uma área, ainda que supostamente negociada, abala o bem-estar das comunidades. No território tradicional Jacu/Gata/Onça, há uma família que pretende vender “sua parte” para a fazenda vizinha. O assunto não era outro na comunidade enquanto ali estive, em novembro de 2021, para a identificação e delimitação daquele território por parte do Interpi/Banco Mundial.

É necessário ter em conta que em uma negociação de venda, como essa, o que uma família negocia é a sua saída do lugar em que vive. Pois renuncia ao usufruto do direito de posse ou, no caso de se tratar de família membro de comunidade tradicional, declina do direito à titulação coletiva. Ressalte-se que uma vez titulado e matriculado um território coletivo no Estado do Piauí, ele será pró-indiviso e inalienável. Muito das indisposições com territórios tradicionais, quilombolas terras indígenas (e, por vezes, indisposições agressivas endereçadas a esses sujeitos de direito) é esta: são áreas que não voltam ao mercado de terras.

Já os invasores agem por intimidações e ameaças. Mantêm jagunços a andar por entre as casas, cerceiam acesso a riachos com derrubadas de vegetação e cercamentos e, não raro, deixam um trator estacionado no rumo de uma cerca da comunidade parte dela já derrubada por esse trator.

A vizinhança das fazendas nas quais se desenvolve o agronegócio possibilita-lhes a contratação de membros das comunidades tradicionais próximas a elas, como pude observar em campo. Um membro de uma comunidade é contratado de forma fixa, por tempo indeterminado, para serviços gerais e vigilância, com flexibilidade de horários porque ele desempenha as suas próprias atividades no seu território. Vai de veículo próprio, motocicleta ou carro, do *baixão* onde tem sua casa ao alto da chapada para o trabalho. Em épocas de colheita seguida da limpeza de áreas para a safra seguinte, outras tantas pessoas das comunidades são contratadas por volta de três meses ao valor do salário mínimo mensal.

Trabalhar para terceiros significa não trabalhar para si. Significa, ainda, conseguir renda para comprar o que não se produz, investir no que se produz, dado que as atividades desempenhadas não geram renda. Exceto a venda de um porco, por exemplo, inteiro ou aos pedaços, ou de dias de serviço dentro da própria comunidade; o óleo de buriti para atravessadores até chegar na indústria cosmética. Aqui retomamos a ideia de “subsistência”, termo perverso que encobre a falta de escolhas de uma comunidade, tanto o quanto não há necessariamente escolha no trabalho prestado a terceiros externos às comunidades. A imagem de contingente de reserva de trabalho não está afastada. Ainda, acerca das ‘necessidades básicas’ e “essenciais” dos povos e comunidades tradicionais, cujo provimento é meta do

desenvolvimento sustentável, como se viu acima, podemos ter uma indicação dos próprios povos e comunidades tradicionais das suas necessidades na primeira linha do texto-manifestação de 2005, do qual se erigiu o Decreto Presidencial nº 6.040/2007 instituindo a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais: “regulamentação fundiária e garantia de acesso aos recursos naturais”.

6.3. Coda

Apresentei a importância que tem a regularização fundiária dos territórios tradicionais; e que este é um direito disponibilizado no Estado do Piauí, a única Unidade da Federação a disponibilizar o direito à titulação para as comunidades tradicionais entre os povos e comunidades tradicionais. Também, enfatizei que a regularização fundiária é aspecto na vida e no percurso daquelas comunidades e que há de se pensar mais adiante, em seu futuro. Trazer o cenário de onde decorre a ideia de “desenvolvimento sustentável” foi necessário, pois ao se trabalhar com povos e comunidades tradicionais em projetos, o rótulo “desenvolvimento sustentável” é um forte candidato. São necessárias ações estruturadoras para os povos e comunidades tradicionais, como a da regularização fundiária em curso e que somente se concretiza na titulação seguida de registro cartorial sob uma matrícula; a consideração da localização dos territórios nas decisões das alternativas locacionais dos empreendimentos; e as de desenvolvimento econômico das comunidades em projetos que efetivamente levem o ponto de vista das comunidades envolvidas.

Dentre as cinco titulações de comunidades quilombolas acontecidas no ano de 2021 no Brasil, quatro foram tituladas pelo Estado do Piauí: os quilombos Queimada Grande e Riacho Fundo, no Município de Isaías Coelho (PI); e Marinheiro e Vaquejador, no Município de Piri-piri (PI), a quinta comunidade, o quilombo Barra do Aroeira, se localiza no Município de Santa Tereza, Estado do Tocantins e foi titulada parcialmente por aquele estado¹¹⁰. Em 2021, a comunidade tradicional Salto, em Bom Jesus (PI) e, em 2020, o território indígena Kariri de Serra Grande, no Município de Queimada Nova (PI) foram titulados pelo Estado do Piauí; são os primeiros e únicos títulos até o momento para uma comunidade tradicional e para um território indígena no Brasil. Em 2022, os indígenas de Piri-piri, vivendo nos arredores da cidade, receberam por doação uma área em meio rural por eles escolhida e registrada em cartório em seu nome pelo Interpi

¹¹⁰ De acordo com informações obtidas junto ao Incra-Sede.

A *nominação*, como mecanismo que opera o acesso a dado direito disponível — como a regularização fundiária com a titulação coletiva dos territórios pela via da doação de terras públicas por parte do Estado do Piauí — depende de as comunidades conhecerem que há um *nome* e que ele traz junto um direito. As comunidades tradicionais chamam-se a si próprias por outros nomes, que são suas autodenominações. No desconhecimento do direito à titulação coletiva de um território tradicional, a linha tênue entre os pequenos agricultores e as comunidades tradicionais tenderá a ser evanescida e borrada pela pressão por terras em que atuam tanto compradores quanto grileiros e invasores. O direito ao território para as comunidades tradicionais está expresso na Lei Estadual nº 7.294/2019, no entanto, se acredita não ser do amplo conhecimento das comunidades até o momento. O que não significa que na região do Matopiba, ou em outra região, um amplo conhecimento resultaria em um número exponencial de comunidades. Serem as comunidades conhecidas, mapeadas e seus territórios regularizados traz segurança às comunidades tradicionais, às ações do estado e, inclusive, ao agronegócio.

O desenvolvimento das comunidades tradicionais, especialmente o econômico, necessita de apoio subsidiário para que a sustentabilidade se dê nos próprios termos de uma dada comunidade. Um cenário de convivência e vizinhança respeitosa poderia ser pensado em termos de um programa estadual, com o custeio de parte do próprio agronegócio para o desenvolvimento econômico das comunidades nos termos destas últimas. As políticas públicas para os povos e comunidades tradicionais no Estado do Piauí têm andamento pelo rápido diálogo entre os órgãos incumbidos de tais políticas. O estado é relativamente pequeno e os órgãos têm grande entrosamento. No entanto, é oportuna a elaboração de uma política estadual para povos e comunidades tradicionais que planeje a transversalidade com metas e previsões orçamentárias para elas; o que permitirá auferir avanços e, também, o controle social das ações por parte daqueles povos e comunidades.

Os empreendimentos de infraestrutura, tais como rodovias, portos, ferrovias, geração e transmissão de energia e a mineração de calcário, especialmente, acompanham o agronegócio. O que implicam processos de licenciamento ambiental e, portanto, a indicação de grupos vulneráveis para estudos específicos dos impactos ambientais. A Lei Estadual nº 7.294/2019, que *nomina* as comunidades tradicionais como sujeitos de direito, merece estar refletida na legislação ambiental estadual colocando, assim, o Estado do Piauí novamente em tela no pioneirismo, dado que a Portaria Interministerial nº 60/2015, que dispõe sobre prazos e outros aspectos no licenciamento ambiental federal, *nomina* somente indígenas e quilombolas.

Apêndice A - Povos e Comunidades Tradicionais em processo de regularização fundiária no Matopiba piauiense:

Baixa Grande do Ribeiro - Piauí

Tramitação do processo no Interpi

COMUNIDADE TRADICIONAL	MORRO	Processo instaurado/2020
COMUNIDADE TRADICIONAL	JACU/GATA/ONÇA	Relatório Antropógico em elaboração
COMUNIDADE TRADICIONAL	BRIJIM	Consulta Prévia realizada
INDÍGENA GAMELA	PRATA	Processo instaurado/2021
INDÍGENA AKROÁ-GAMELA	MORRO D'ÁGUA I (DE BAIXO)	Relatório Antropológico feito/2021
INDÍGENA AKROÁ-GAMELA	MORRO D'ÁGUA II (DE CIMA/GRUTA)	Relatório Antropológico feito/2021

Barreiras do Piauí - Piauí

QUILOMBOLA	PARENTINA	Processo instaurado/2021*
------------	-----------	---------------------------

(*) Não consta processo aberto no Incra

Bom Jesus - Piauí

COMUNIDADE TRADICIONAL	BURITI GRANDE (Corrente dos Matões)	Consulta Prévia realizada
COMUNIDADE TRADICIONAL	SALTO	titulada/Interpi em 27/05/2021
COMUNIDADE TRADICIONAL	SERRA PARTIDA	Relatório Antropógico em elaboração
INDÍGENA AKROÁ-GAMELA	BARRA DO CORRENTINHO	Processo instaurado/2021
INDÍGENA GAMELA	TAMBORIL (Corrente dos Matões)	Processo instaurado/2021

Cristino Castro - Piauí

COMUNIDADE TRADICIONAL	ARAÇÁS	Consulta Prévia realizada
COMUNIDADE TRADICIONAL	NOVA SANTANA	Consulta Prévia realizada
QUILOMBOLA	BOA VISTA	Processo instaurado/2019

Currais - Piauí

INDÍGENA GAMELA	LARANJEIRAS	Consulta Prévia realizada
INDÍGENA GAMELA	PIRAJÁ	Processo instaurado/2021

Gilbués - Piauí

COMUNIDADE TRADICIONAL	RIACHO DOS CAVALOS	Processo instaurado/2020
COMUNIDADE TRADICIONAL	BOA ESPERANÇA	Consulta Prévia realizada
COMUNIDADE TRADICIONAL	CABECEIRA DO RIO	Relatório Antropológico feito/2021
COMUNIDADE TRADICIONAL	LAGOA DOS MARTINS	Relatório Antropológico feito/2021
COMUNIDADE TRADICIONAL	MELANCIAS	Relatório Antropológico feito/2021
COMUNIDADE TRADICIONAL RIBEIRINHA E BREJEIRA	BREJO DO MIGUEL	Relatório Antropológico feito/2021
QUILOMBOLA	COMPRA FIADO	Processo instaurado/2021*
QUILOMBOLA	MARMELADA	Processo instaurado/2021*

(*) Não constam processos abertos no Incra

Santa Filomena - Piauí

COMUNIDADE TRADICIONAL	EUZÉBIO/BARRA DO JACÚ	Processo instaurado/2020
COMUNIDADE TRADICIONAL	SANTA FÉ (RIO RIOZINHO)	Processo instaurado/2020
COMUNIDADE TRADICIONAL	BAIXÃO FECHADO	Consulta Prévia realizada
COMUNIDADE TRADICIONAL	SETE LAGOAS	Consulta Prévia realizada
COMUNIDADE TRADICIONAL	ANGELIM	Relatório Antropológico feito/2021
COMUNIDADE TRADICIONAL	BARRA DA LAGOA	Relatório Antropológico feito/2021
COMUNIDADE TRADICIONAL	MATAS	Relatório Antropológico feito/2021
COMUNIDADE TRADICIONAL	BREJO SECO	Consulta Prévia realizada
COMUNIDADE TRADICIONAL	BREJO DAS MENINAS	Processo instaurado/2020
COMUNIDADE TRADICIONAL BREJEIRA	CHUPÉ	Relatório Antropológico feito/2021
INDÍGENA	VÃO DO VICO	Relatório Antropológico feito/2021

Uruçuí - Piauí

INDÍGENA GUEGUE	SANGUE	Processo instaurado/2021
-----------------	--------	--------------------------

111

Apêndice B – Territórios titulados:

TERRITÓRIOS TRADICIONAIS TITULADOS NO ESTADO DO PIAUÍ - até março de 2022		
Dados GPCT/Interpi e Incra-Sede/DF, mar/2022; organizados por Leslye B. Ursini		
GRUPO ÉTNICO SOCIAL	NOME DA COMUNIDADE	MUNICÍPIO
titulados pelo Interpi	comunidade tradicional ribeirinha brejeira	Salto Bom Jesus
	indígena Kariri	Serra Grande Queimada Nova
	quilombola	Marinheiro Piripiri
	quilombola	Vaquejador Piripiri
	indígena Tabajara	Barro-Pequi ¹ Piripiri
	indígena Tabajara	Colher de Pau ¹ Piripiri
	indígena Tabajara	Itacoatiara Piripiri ¹ Piripiri
	indígena Tabajara	Jenipapeiro ¹ Piripiri
	indígena Tabajara	Oiticica ¹ Piripiri
	indígena Tabajara	Tucuns ¹ Piripiri
	indígena Tabajara/lpy	Canto da Várzea ¹ Piripiri
	quilombola	Queimada Grande Isaías Coelho
	quilombola	Riacho Fundo Isaías Coelho
	quilombola	Fazenda Nova ² Isaías Coelho e Conceição do Canindé
titulados pelo Incra	quilombola	Volta do Campo Grande Campinas do Piauí
	quilombola	Olho d'Água dos Negros ³ Esperantina
	quilombola	Morrinho Isaías Coelho
	quilombola	Sítio Velho Assunção do Piauí
5 grupos étnico sociais	12 territórios¹	7 municípios

(1) Uma terra em meio rural foi escolhida pelos indígenas em Piripiri e foi adquirida, doada e titulada pelo Estado do Piauí, pois as comunidades habitam as bordas da cidade de Piripiri em lotes; as reivindicações dos territórios tradicionais permanecem colocadas ao Estado brasileiro.

(2) Titulado parcialmente pelo Interpi (em 5.592,5036 ha) em 2008 do total da área do território de 6.429,1091 ha. Titulação parcial porque parte do território possui incidência de terra pública pertencente ao Estado do Piauí, a outra parte, com 836,6055 ha foi titulada pelo Incra. Vide DOU10/12/2008, p. 127 e DOEPI 30/10/2008, p. 11.

(3) Antes denominado "Olho d'Água dos Pires", nome da antiga fazenda; a comunidade mudou para "Olho d'Água dos Negros".

¹¹¹ Dados: Gerência de Povos e Comunidades Tradicionais—GPCT/Interpi, 2022

Observação: a Consulta Prévia se refere, na lista acima, à consulta feita pelo Interpi junto às comunidades, *in loco*, para a manifestação do seu interesse na regularização fundiária do território para a titulação coletiva e anotadas a autodeclaração e a autodenominação de cada uma das comunidades.

Por parte do Estado do Piauí, são 7 titulações de territórios de povos e comunidades tradicionais e uma titulação parcial, no caso do Quilombo Fazenda Nova. Tais titulações aconteceram entre 2020 e 2022. No caso dos povos indígenas de Piripiri, contabilizamos uma única titulação, que é a da terra adquirida pelo Estado do Piauí em meio rural e registrada em nome das comunidades abaixo listadas.

REFERÊNCIAS

- ARRUTI, J. M., 2006. Mocambo - Antropologia e História do processo de formação quilombola. Bauru(SP): Edusc.
- BARRETO FILHO, H. T., 2006. Os predicados do desenvolvimento e a noção de autoctonia. Tellus, abril, Volume 10.
- BARTH, F., [1969] 1998. Ethnic Groups and Boundaries: the social organization of culture difference.. Illinois: Waveland Press.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, R., 1962. Estudo de Áreas de Fricção Interétnica no Brasil. América Latina, Volume 3, pp. 85-90.
- CARNEIRO DA CUNHA, M. C., 1986. Antropologia do Brasil: mito, história, etnicidade. São Paulo(SP): Brasiliense.
- CAVALCANTE, P., LOTTA, G. S. & OLIVEIRA, V. E. d., 2018. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. Em: Burocracia e políticas públicas no Brasil. Interseções analíticas. Brasília(DF): Enap; IPEA.
- DOUGLAS, M., 2007. Como as instituições pensam. São Paulo(SP): Edusp.
- GODOI, E. P. d., 1993. O trabalho da memória: um estudo antropológico da ocupação camponesa do sertão do Piauí. Campinas: Unicamp/dissertação.
- MAUÉS, R. H. & MAUÉS, M. A. M., 1978. O modelo da "reima": representações alimentares em uma comunidade amazônica. Anuário Antropológico, Volume 2. N. 1.
- MDS—Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e MMA—Ministério do Meio Ambiente, 2006. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais — Subsídios para a elaboração do texto base para a Oficina de Trabalho (25 e 26 de maio de 2006). Brasília: 1º versão, 9 de maio de 2006 (mimeo).
- MIRANDA, E. E. d., MAGALHÃES, L. A. & CARVALHO, C. A. d., 2014. Proposta de delimitação territorial do MATOPIBA. Em: Nota Técnica nº 1. Campinas(SP): s.n., p. 14.
- OLIVEIRA, J. P., 1999. Apresentação. Em: A viagem de volta: etnicidade, política e reelaboração cultural nno nordeste indígena. Rio de Janeiro(RJ): Contra Capa Livraria.
- ORTIZ, R., 2008. Cultura e desenvolvimento. Políticas Cultuiais em Revista, Volume 1 N. 1.
- RIBEIRO NETO, C. P., 2018. Formação Política do Agronegócio. Campinas: UNICAMP/Tese.

RIBEIRO, G. L., 1992. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado. nova ideologia/utopia do desenvolvimento. Volume 123.

RIBEIRO, M. W. T., 2013. O processo de territorialização de abricultores de baixão no Piauí. *Ruris*, pp. 153-180.

UNITED NATIONS, 1987. Report of the World Commission on Environment and Development: "Our common future". Forty-second session ed. s.l.:UNO.

URSINI, L. B., 2019. Sobreposições e suas implicações: a complexidade fundiária em Paraty (Estado do Rio de Janeiro, Brasil) PPGAS/IFCH/Unicamp. Campinas(SP): UNICAMP/Tese.

WOORTMANN, K., 1990. "Com parente não se neguecia". *O Campensinato como ordem moral. Anuário Antropológico/87*, pp. 11-73.

3.5. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO ESTADO DO PIAUÍ: A ATUAÇÃO DO INSTITUTO DE TERRAS DO PIAUÍ

Liliane Pereira de Amorim¹¹²

3.5.1. Resumo

O presente artigo trata da regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais no Estado do Piauí e como o Instituto de Terras do Piauí (INTERPI) tem atuado nestes processos. Para tanto, assume-se como objetivos: observar o contexto histórico dos povos e comunidades tradicionais no território piauiense; identificar as normativas federais e estaduais que dispõem sobre o processo de regularização fundiária das comunidades tradicionais; e por último, analisar a atuação do INTERPI e a criação da Gerência de Povos e Comunidades Tradicionais na execução dos processos de regularização. Para a construção deste artigo, fez-se uso do método qualitativo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, no que se refere aos documentos legais. Por fim, conclui-se que o Estado do Piauí tem avançado nos processos de regularização das comunidades tradicionais, no entanto, sem olvidar a necessidade dos trabalhos continuarem, para que de fato se garanta o direito à terra para os povos e comunidades tradicionais deste Estado.

Palavras-chaves: Povos e comunidades tradicionais. Regularização fundiária. INTERPI. Piauí. Terras Públicas.

Abstract: This paper analyzes the land tenure regularization of traditional peoples and communities in the State of Piauí and how the Instituto de Terras do Piauí (INTERPI) has acted in those processes. Therefore, the following objectives are assumed: to observe the historical context of traditional peoples and communities in the territory of Piauí; to identify the federal and state regulations provided for traditional communities land regularization process; and finally, to analyze the performance of INTERPI and the creation of the Management of Traditional Peoples and Communities in the execution of the regularization processes. For the construction of this paper, the qualitative method was used, through bibliographical and documentary research, also considering legal documents. Finally, it is concluded that the State of Piauí has advanced in the regularization processes of traditional communities, however,

¹¹²Doutoranda em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília-UnB; Mestra em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás-UFG; Professora e Advogada-OAB/PI ; liliane-direito@hotmail.com .

without forgetting the need to keep that work, assuring the right to land for the traditional peoples and communities of this State, which is actually guaranteed.

Keywords: Traditional peoples and communities. Land regularization. INTERPI. Piauí. Public Lands.

3.5.2. Introdução

O presente artigo buscou demonstrar como estão situadas as comunidades tradicionais, quilombolas e os povos indígenas no Estado do Piauí frente os processos de regularização fundiária, executadas pelo órgão estadual, o Instituto de Terras do Piauí -INTERPI, considerando as normativas editadas que visam garantir o direito ao território para as comunidades do Estado.

Desse modo, estruturou-se o presente artigo, em três tópicos e por meio de uma investigação a partir do procedimento metodológico de levantamento bibliográfico de caráter interdisciplinar e análise documental, no que se refere aos documentais legais.

Assim, no primeiro tópico buscou-se fazer uma contextualização histórica acerca dos povos e comunidades tradicionais do Estado do Piauí, pois a história “oficial” sempre tentou negar a existência e resistência destes povos no Estado que, atualmente, reivindicam seus direitos, sobretudo, o direito à terra perante o Estado. No segundo tópico deste artigo, foram identificadas as normativas federais e internacionais que dispõem sobre o processo de regularização fundiária das comunidades tradicionais, quilombolas e indígenas, sendo possível observar que, a constituição trata especificamente no tocante a terra apenas aos quilombolas e indígenas.

No terceiro e último tópico foram analisados como, o Estado do Piauí, tem agido frente aos processos de regularização dos territórios tradicionais, considerando a legislação estadual que disciplina sobre a matéria e confere ao Instituto de Terras do Piauí -INTERPI - a competência para regularizar estes territórios, destinando as terras públicas ou devolutas do Estado, bem como destacou a criação da Gerência de Povos e Comunidades Tradicionais - GPCT – que tem sido um marco na história das comunidades tradicionais no Piauí.

Por fim, conclui-se que no Estado do Piauí, apesar da demora dos processos que antecedem, com a nova gestão do Instituto de Terras do Piauí e a criação de setor específico para tratar diretamente da regularização fundiária das comunidades tradicionais, observou-se uma progressão, garantindo assim, o direito à terra de povos historicamente excluídos.

3.5.3. Considerações acerca dos povos e comunidades tradicionais no território piauiense

Os povos e comunidades tradicionais do Estado do Piauí são marcados pela resistência e força. Um povo que atravessou o tempo na luta por vida, liberdade e terra. Pois, sabe-se que o Estado do Piauí foi um dos últimos territórios a serem colonizados, entretanto, importa saber, que antes mesmo da colonização, viviam aqui milhares de povos indígenas.

Assim, mesmo com a chegada dos portugueses ao Brasil, em 1500, o território piauiense só começaria a ser colonizado dois séculos depois, a partir de 1674. Neste sentido, aponta Dias “o Piauí é povoado, mas de maneira diversa das demais Capitânicas: seu solo é conquistado partindo-se do interior (do Rio São Francisco) para o litoral” (2010, p.54). Frisa-se que “esse novo povoamento estava numa área situada entre as capitânicas do Maranhão e Pernambuco” (MOTT, 2010, p.55). Dias afirma que “nesse período, o Piauí servia apenas como corredor de passagem entre as capitânicas do Maranhão e Ceará. Não havia colonização sistemática na área litorânea” (DIAS, 2016, p.20). Ou seja, somente anos mais tarde que o Piauí seria de fato colonizado.

Por sua vez, Monsenhor Chaves relata que “num documento datado de 2 de março de 1697 tudo o que se sabia as autoridades a respeito do Piauí: uma imensidão quase desconhecida, imprecisa, sem limites definidos, povoada de tapuias bravos, lutando uns contra os outros, e contra o branco usurpador” (CHAVES, 1994, p.13).

Dias ressalta que o território piauiense era considerando um “paraíso selvagem de várias tribos, entre elas, os pimenteiras, os Gurgueias, Acróas, Tremembé, que habitavam imperturbados a margem direito do Punaré, (rio Parnaíba), vivendo da caça e da pesca, grande fronteira indefinida entre as capitânicas de Pernambuco e do Maranhão” (DIAS, 2016, p.21). Observa-se que o Piauí era um grande território indígena, formado por vários povos.

Porém, este território indígena - chamado Piauí -, começaria a ser colonizado e seus habitantes originários passariam a sofrer com o projeto de genocídio aqui executado. Assim, conforme assevera Luiz Mott (2010, p.54), foi na região do Vale do Rio Canindé que o Piauí começaria a ser desbravado, por aquele que seria considerado o maior desbravador dos sertões, Domingos Afonso Mafrense. Assim, a colonização e ocupação do território piauiense começariam, em 1676, com expedição comandada pela Casa da Torre, alcançando primeiro o rio Gurgueia, onde houve intensa perseguição aos índios Gueguês “deste confronto entre nativos e ocupadores, resultaria o devassamento e a conquista, pelo sul, do Piauí” (LIMA, 2016, p.23), reiterando o fato de que o Piauí fora colonizado do sul para o litoral, a partir deste

momento, os indígenas começariam a ser considerados como um obstáculo na conquista das novas terras.

Ademais, Monsenhor Chaves chama atenção em sua obra *“o índio em solo piauiense”*, que houve massacre aos indígenas piauienses desde a primeira presença do fazendeiro explorador, e que a história de extermínio deste povo pela ganância do branco colonizador foi por muito tempo esquecida entre os intelectuais, o que sugeriu que seja feita nova historiografia corrigindo tal equívoco, ao passo que este artigo tem o propósito, também, de colaborar com a história do Piauí, não mais contada pelos vencedores, como diz o referido autor, mas um resgate da história de um povo que sobreviveu aos massacres e projetos de extermínios, e hoje reivindica seus direitos, sobretudo o direito territorial (CHAVES, 1994,p.5-7).

Assim, é possível compreender que a presença indígena no território piauiense está presente antes mesmo da chegada do branco colonizador, e apesar dos massacres, uma das formas de sobrevivência destes povos se deu pelo processo migratório, onde migravam de norte a sul do Estado, tornando uma verdadeira estratégia de resistência. O que se consegue perceber atualmente, pois estes povos estão espalhados por todo o território piauiense.

Destarte, outra característica peculiar da colonização do Piauí, ocorreu por meio da economia, que diferente das outras regiões, no Piauí era a pecuária que predominava, inclusive, abastecendo as demais regiões do Brasil, assim *“a atividade da criação de gado era estimulada e de suma importância dentro da estrutura econômica do país”* (DIAS, 2016, p.23). Portanto, necessitando cada vez mais de novas pastagens para o gado, com isso surge, também, a figura do vaqueiro, bastante presente nas tradições e imaginários do piauiense.

E como em todo o restante do Brasil, a economia era erguida com a força da mão de obra escrava, de pessoas negras que foram forçosamente trazidas do continente africano. Assim, a economia do Piauí iria se consolidando, com base na dizimação dos povos indígenas, para dar lugar às novas fazendas de gado e com a escravização das *“mãos”* negras. Deste modo, *“em pouco tempo, o desbravamento a ferro e fogo revelou-se meio seguro de consolidar posses. Nada resistiu ao ímpeto dos colonizadores; nem terra nem gente. No caminho das riquezas, o Brasil dos portugueses era tora e destino”* (LIMA, p. 19, 2016).

Com o a conquista a *“ferro e fogo”*, como ficou conhecida à ocupação do território piauiense, essas terras que originariamente pertencem aos indígenas que aqui viviam - e sobreviveram – foram, cada vez mais, sendo tomadas pelos fazendeiros, transformadas em sesmarias e concentradas na mão de poucos cujos interesses estavam ligados à coroa portuguesa, e *“para justificar as grandes propriedades e a apropriação das terras, utilizou-se das condições naturais e da atividade produtiva”* (LIMA, 2016, p.58-59).

Por outra banda, a escravização começaria a fazer parte da estrutura social do Piauí. Desta maneira, Santos e Lima apontam que a presença negra no Piauí, aconteceu paralela a sua ocupação/colonização no século XVII, onde a mão de obra escrava era utilizada para a atividade econômica que perdurou nos séculos seguintes, a pecuária (SANTOS; LIMA, 2013, p.198). Aos escravizados competiam: “os vaqueiros realizavam tarefas da administração das propriedades, vigilância e manejo do gado nos campos e currais” (LIMA, 2016, 139), por ser uma atividade que era exercida, muitas vezes, fora das vistas dos escravizadores, por muito tempo os intelectuais afirmavam que a escravização negra no Piauí teria sido branda, já rebatida tal tese, pois é um equívoco pensar que houve “escravidão branda” no Brasil, Lima (2016) considera que tais autores/intelectuais traziam uma visão paternalista da escravidão.

No que concernem às mulheres negras escravizadas no Piauí “se ocupavam de fiadeira ou roceira iniciava as meninas no trabalho, homens e mulheres escravizados estavam fadados ao trabalho” (LIMA, 2016, p.148-149). Em suma, em momento algum houve benevolência aos homens e mulheres escravizados, como fora por muito tempo repassado pela literatura.

Neste aspecto, ressalta Gomes (2019, p.46) que independentemente da pecuária ter sido considerada como uma atividade econômica acessória, a dinâmica colonial era uma só, escravista e racista, e a mão de obra escravizada era base deste sistema, mesmo que coexistissem forças de trabalho livre (como o trabalho do vaqueiro, por exemplo), não impediam as relações de poder e racismo imperado sobre homens e mulheres negras. O referido autor corrobora que “há uma forte presença da mão-de-obra escravizada no Piauí, seja nas fazendas de gado do sertão ou nos outros aparelhos sociais imprescindíveis para manutenção do regime” (GOMES, 2019, p.48), não se pode, então, se esquivar de que houve no Piauí escravização negra como nas demais regiões do país, pois o sistema era o de violação da vida negra.

Entretanto, desde a chegada dos primeiros negros no Brasil, houve resistência e luta por liberdade, pois os negros escravizados não costumavam aceitar a condição de escravização que lhes era imposta, resistindo das mais diversas formas. Uma das formas de resistência a não condição de escravização, era por meio das fugas, para os quilombos, lugar não só de refúgio, mas também de se reconectar com suas tradições e culturas, usurpadas pela violência da escravização “(...) fuga de escravizados para as florestas e sertão afora. São a partir dessas fugas que, em geral, surgiram os denominados *quilombos*, lugares onde os escravizados refugiavam-se, com o principal objetivo de assegurar sua liberdade” (LIMA, 2016, p.198). Os quilombos foram – e são, portanto, sinônimos de lugar de liberdade, de luta e resistência, tendo a sua formação ocorrida, sobretudo, pela insistente vontade de alcançar a liberdade daqueles que dela foram roubada.

Importante ressaltar que os quilombos e mocambos, conforme Gomes (2015, p.12) explica, eram formados basicamente por trabalhadores negros que fugiam da famigerada escravização, mas também, por uma diversidade no sentido étnico. Sendo assim: “(...) a ampliação das comunidades quilombolas dava-se, sobretudo por agregação de membros provenientes do seu exterior – nativos, homens livres pobres e, sobretudo, cativos fugidos do campo e das cidades” (FIABANI, 2007, p. 2), além dos próprios negros nascidos no quilombo “A maior parte se viu crescer com a reprodução interna, ou seja, os nascidos nos próprios quilombos, nas gerações seguintes” (GOMES, 2015). Nos quilombos do Piauí, atualmente e bem como relata a historiografia, é comum encontrar essa diversidade étnica, ligados por laços solidários e de parentesco que se funde ao longo dos tempos, pois na história oral contada pelos próprios quilombolas e indígenas, é como a narrativa de que “a avô indígena, foi pega no laço para casar com o negro”.

Neste sentido, Lima aponta sobre a formação dos quilombos no Piauí, são marcados por processos de resistências, e sua construção advém da memória coletiva dos aquilombados, de modo que este resgate se faz, também, devido às “concessões e doações de terras das fazendas públicas e das terras de particulares existentes no serão nordestino” (LIMA, 2016, p.199).

Destarte, cabe evidenciar que além das comunidades quilombolas e dos povos indígenas que estão presentes na ocupação e formação do território piauiense, outras comunidades tradicionais também fazem parte deste contexto, a exemplo das comunidades ribeirinhas-brejeiras, das comunidades de quebradeiras de coco, predominantes na região norte do Estado, em que a tradição laboral as identificam. Desempenhando um importante papel na luta por direitos ao uso da terra e pela regularização de seus territórios, exercido primordialmente por mulheres.

O Estado do Piauí ainda conta com comunidades de vaqueiros, que embora não esteja listado entre o rol de comunidades tradicionais, no Piauí, é comum encontrar comunidades rurais que tem a tradição de séculos na lida com o gado, figura presente, também, em todas as comunidades tradicionais do Estado.

Por fim, necessário foi apresentar esta contextualização histórica acerca da presença dos povos e comunidades tradicionais no Estado do Piauí, pois houve durante muito tempo, uma tentativa de apagar da história a existência e resistência destes povos, que só recentemente tiveram o reconhecimento legal tanto pelo Estado brasileiro quanto pelo Estado do Piauí.

3.5.4. Das normativas para regularização fundiária dos povos e comunidades tradicionais no Brasil

Aos povos e comunidades tradicionais foram negados o acesso formal à terra, e só recentemente, o Estado brasileiro tem atuado na tentativa de garantir o direito ao território destes povos. Dessa maneira, neste tópico será tratada das normativas pertinentes a regularização fundiária e ao reconhecimento legal destes povos e comunidades tradicionais, na esfera federal.

Vale relembrar que o processo de colonização no Brasil trouxe como forma de gerir as terras da nova colônia, o regime de sesmarias, regime este implantado em Portugal desde 1375, e que perdurou no Brasil por quase 300 (trezentos) anos, regularizando as terras no Brasil, por meio das concessões de terras, tendo seu fim em 1822. Diante disso, o Brasil que agora não era mais uma colônia de Portugal, mas passaria a ter sua independência, se tornando império desde 07 de setembro de 1822, teria que pensar em uma lei que regularizasse a imensidão de terras que se estende por todo o vasto território brasileiro. Além disso, a escravização dos povos negros já estava chegando ao fim, devido as mudanças econômicas que o mundo enfrentava, não mais sendo interessante para o capital, o trabalho escravo. Assim, houve a abolição formal dos negros, em 13 de maio de 1888, pela Lei nº 3.353 “Lei Aurea”, mas tão somente trouxe a abolição, nada além prevendo para os povos negros, que agora restariam viver nos quilombos ou a margem das cidades que se erguiam (AMORIM, 2020).

Neste diapasão, a primeira lei de terras do Brasil foi criada, Lei nº 601 de 18 de Setembro de 1850, a conhecida “lei de terras” que dispunha sobre as terras devolutas do Império, prevendo, também, que somente por meio da compra seria possível aquisição de terras no Brasil, bem como estipulou como seriam regularizadas as concessões de sesmarias. Neste sentido aponta Amorim e Tárrega:

A Lei de Terras de nº 601 de 1850 foi criada após um interstício de 28 anos em que o Brasil ficou sem uma norma que atendesse a questão fundiária e passava a dispor pela primeira vez na história de uma lei agrária que tinha como finalidade a regularização fundiária, principalmente no que diz respeito às terras devolutas e a questão da posse. (AMORIM; TÁRREGA, 2019, p.15).

Inviabilizando, desta forma, o acesso à terra aos futuros negros libertos, bem como aos pequenos agricultores, pobres e posseiros. No mesmo sentido, aponta Carvalho “a marginalização dos povos indígenas e os séculos de escravidão institucionalizada de africanos e seus descendentes impossibilitaram que esses grupos adquirissem terras e outras propriedades” (CARVALHO, 2020, p.13). A posse seria tratada a partir da lei como forma

ilegal de se obter a propriedade, e também no sentido de resguardar as terras devolutas para que não fossem “invasadas” por posseiros (SILVA, 2008, p. 168).

Quanto ao objetivo da Lei de Terras, Smith (1990, p.336) salienta que o objetivo era muito mais uma preocupação do Estado em ter o controle sobre a imensidão das terras devolutas, bem como ter um controle social do que estaria prestes a ocorrer no Brasil no sistema de produção e a substituição do trabalho escravo pelo livre. No entanto, a Lei de terras não resolveria a situação fundiária caótica em o Brasil se encontrava.

Por sua vez, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que cria o Estatuto da Terra e regula os direitos e obrigações dos bens imóveis rurais para fins de execução da Reforma Agrária e a promoção da Política Agrícola, nada tratou das comunidades tradicionais e quilombolas.

Foi somente com advento da Constituição Federal de 1988, por forte influência dos movimentos negros e indígenas durante a Constituinte (1987-1988), que foram previstos os direitos a terra aos quilombolas e aos indígenas, bem como a proteção a diversidade cultural destes e outros povos, que tem maneiras próprias de criar, fazer e viver e enxergam a terra por outro aspecto que não coadunam com as visões desenvolvimentistas impostas pelo capitalismo. Ou seja, o Estado brasileiro restou inerte por um século no que se refere aos direitos territoriais dos povos quilombolas.

Entretanto, segundo explana Rocha *et al* (2015,p.99) quanto aos povos indígenas era previsto uma “proteção a terra”, desde o Alvará de 1º.04.1680, pois previa “direito os índios, primário e naturaes senhores delas (terras)”, entretanto, os autores chamam a atenção para a contradição deste alvará que ora defendia os interesses dos indígenas ora dos colonizadores o qual permitiam ocupar suas terras e escravizá-los.

Ademais, foi a partir da Constituição de 1934 que o Estado passou a reconhecer a posse indígena em seu ordenamento maior. Ainda, segundo Carvalho “aos povos indígenas são garantidos direitos específicos a partir do ano de 1973 com a publicação do “Estatuto do Índio” (CARVALHO, 2020, p.14). Porém, foi somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, nos artigos 231 e 232 que um novo significado à posse indígena foi dado, respeitando, sobretudo, a identidade cultural destes povos, a posse por meio da demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, cujo são direitos originários (ROCHA *et al*, 2015, p.100), assim define o art. 231. “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”. (BRASIL, 1988).

Ressalta-se que, o art. 231 se refere a **posse indígena** e não a propriedade, logo a União deve demarcar e proteger os povos que ocupam essas terras, sendo essas terras inalienáveis e indisponíveis, outrossim, as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas são bens da União conforme aduz o art. 20, IX. Já o art.232, garante o acesso à justiça para defenderem seus direitos, devendo o Ministério Público atuar em todo o processo.

Importante ressaltar que, este artigo tem como finalidade tratar da regularização fundiária dos povos e comunidades tradicionais, por meio da emissão de título de propriedade e não apenas pela delimitação e concessão do uso da terra pela posse, como é o caso dos indígenas, cuja competência para regularização é da União, a qual instituiu a Fundação Nacional do Índio – FUNAI - como o órgão indigenista oficial do Brasil, cuja missão é a proteção e promoção dos direitos dos povos indígenas, cabendo a ela promover os estudos de identificação e delimitação, demarcação, regularização fundiária e registro das terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, bem como compete a fiscalização e monitoramento das terras indígenas. Por tal razão, que o artigo não aborda com mais profundidade acerca das discussões que envolvem a questão indígena e o seu processo de demarcação, pois como veremos adiante o Estado do Piauí tem agido de forma efetiva na conquista dos direitos territoriais indígenas, mas diversa do que compete a União.

Quanto às comunidades quilombolas, conforme a disposição constitucional prevista no art. 68 dos Atos das Disposições Transitórias, Art.68. “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a **propriedade definitiva**, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.” (BRASIL, 1988). De modo que, conforme atesta Rocha *et al* (2015,p.124) “ a posse quilombola é uma posse étnica que surge a partir de uma determinada forma de apossamento de uma área e seus recursos naturais por um agrupamento descendente de negros cujos antepassados foram escravos”, assim, o elemento identidade étnico-racial é fundamental na garantia deste direito, pois trata-se de um povo que carrega consigo uma tradição ancestral de um povo negro. Percebe-se, portanto, que a regularização fundiária das terras quilombolas ocorre por meio do domínio, ou seja, da propriedade, mas não a propriedade individual como prevista no Direito Civil, mas de uma propriedade coletiva e inalienável, melhor explicado pelo estudo do Direito Agrário.

Posto isto, percebe-se que a Constituição Federal de 1988 não tratou das demais comunidades tradicionais (ribeirinhas, quebradeiras de coco, ciganos, por exemplo) no aspecto territorial - estritamente como tratou dos povos quilombolas e indígenas -. No entanto, dedicou uma seção inteira (Seção II) a proteção cultural destes povos que possuem formas próprias de criar, fazer e viver, expressa nos artigos 215 e 216, frisar-se-á:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. (...)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - **os modos de criar, fazer e viver;** (...) (BRASIL, 1988, grifos nossos).

É a partir do reconhecimento constitucional das tradições e manifestações culturais destes povos, que se deve, também, buscar a proteção territorial, ou seja, a regularização dos territórios que estes povos vivem, garantindo dessa forma que possam exercer livremente suas tradições. Neste sentido, aponta Lopes (2009, p.36-38), o reconhecimento à diversidade existente no Brasil e o respeito aos modos próprios de criar, fazer e viver dos diversos povos do Brasil, evidenciando a necessidade de uma convivência harmoniosa entre esses grupos com identidades plurais, resultando diretamente no reforço ao exercício da democracia e ao princípio da dignidade da pessoa humana. Ademais, reconhecer constitucionalmente o direito a terra e à cultura para os povos e comunidades tradicionais, significa a representação da luta histórica desses povos, no sentido de garantir a genuína efetivação de direitos conquistados. (AMORIM; TÁRREGA, 2019, p.280).

Destarte, com a promulgação da Constituição Federal e a garantia dos direitos territoriais, o movimento quilombola ganhou força e autonomia na organização dos quilombos, ao passo que aumentaram as demandas pela regularização de seus territórios, houveram criações de associações remanescentes de quilombos regionais, locais e a criação da Coordenação Nacional de Articulação de Comunidades Negras Rurais Quilombolas –CONAQ, atuando na luta pela efetivação dos direitos quilombolas.

Entretanto, a garantia desses direitos territoriais vive sob ameaças de destruição, em que pese aos direitos quilombolas, primeiramente, houve a edição do Decreto nº 3.912, de 10 de setembro de 2001, porém, trazia elementos que impossibilitavam a aplicação do dispositivo como, por exemplo, o critério temporal e não autodeterminação dos povos. Por último, foi editado o Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Este decreto 4.887/03 determina no art.3º que ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA - compete a regularização das terras ocupadas por remanescentes

de quilombos, conferindo também, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios que atuem concorrentemente nos processos de regularização, neste sentido o INCRA criou a Instrução Normativa nº 57/07 que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desinversão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas.

Cabe informar que este Decreto federal foi alvo de uma Ação de Inconstitucionalidade-ADI nº sob o nº 3.239/04, proposta pelo então partido PFL, atual DEM, partido historicamente formado pela bancada ruralista que representa interesses do agronegócio na câmara legislativa, que divergem frontalmente com os interesses das comunidades tradicionais. A ADI tramitou por 13 (treze) anos no Supremo Tribunal Federal, até que em fevereiro de 2018 foi votado pela sua constitucionalidade, de forma que o decreto continua sendo o principal instrumento para regulamentar o procedimento de regularização fundiária dos territórios quilombolas.

Outros atores também participam deste processo de regularização fundiária dos territórios quilombolas, a exemplo, da Fundação Cultural Palmares, autarquia vinculada ao Ministério da Cultura que é o responsável pela certificação que reconhece as comunidades quilombolas como remanescentes de quilombolas. Atualmente rege a Portaria nº 98, de 26 de novembro de 2007, que institui o Cadastro Geral de Remanescentes das Comunidades dos Quilombos da Fundação Cultural Palmares, também autodenominadas Terras de Preto, Comunidades Negras, Mocambos, Quilombos, dentre outras denominações congêneres. Estes são, portanto, os principais instrumentos normativos de regularização das comunidades quilombolas no Brasil a nível federal.

Ressalta-se que, dos 27 (vinte e sete) estados brasileiros, 24 (vinte e quatro) reconhecem a presença de territórios quilombolas (exceto, Acre e Roraima), apenas 5 (cinco) Estados (Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso e Pará) reconhecem em suas Constituições Estaduais o direito a propriedade quilombola e 10 (dez) outros Estados, a exemplo do Piauí, reconhecem o direito a propriedade territorial quilombola em leis infraconstitucionais.

Quanto às normativas para regularização das demais comunidades tradicionais, não há um instrumento normativo específico que trata do procedimento para regularização destes territórios, no entanto, há dois importantes decretos que tratam dos povos e comunidades tradicionais no Brasil, qual seja: o Decreto 6.040/2007 e o Decreto nº 8.750/2016.

O Decreto nº 6.040/2007 institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais-PNPCT, é uma ação do Governo Federal que busca promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e direitos territoriais, sociais, ambientais,

econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições, assim dispõe:

Art. 3º, I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição. (...) (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Assim, o referido decreto trata de definir quem são os povos e comunidades tradicionais. São povos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, bem como trata, também, da definição de seus territórios tradicionais cujos espaços são necessários para sua reprodução cultural, física e social, e no que refere ao desenvolvimento sustentável para estes povos, ressalta o uso equilibrado dos recursos naturais como garantia de melhoria de vida e preservação ambiental para futuras gerações.

Já o decreto mais recente, o Decreto nº 8.750/2016, cria o conselho nacional dos povos e comunidades tradicionais. É o órgão encarregado das políticas públicas para comunidades tradicionais, composto por 44 membros de diversos ministérios e sociedade civil e atualmente integra o Ministério dos Direitos Humanos. O referido decreto 8.750/16 apresenta um rol taxativo de quem compõe o CNPCT, previsto no art.4º, § 2º, a saber:

Povos indígenas, comunidades quilombolas; povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana; povos ciganos; pescadores artesanais; extrativistas; extrativistas costeiros e marinhos; caiçaras; faxinalenses; benzedeiros; ilhéus; raizeiros; geraizeiros; caatingueiros; vazanteiros; veredeiros; apanhadores de flores sempre vivas; pantaneiros; morroquianos; povo pomerano; catadores de mangaba; quebradeiras de coco babaçu; retireiros do Araguaia; comunidades de fundos e fechos de pasto; ribeirinhos; cipozeiros; andirobeiros; caboclos; e juventude de povos e comunidades tradicionais.

Observa-se, portanto, que povos indígenas estão dentro do que se compreendem como povos tradicionais, além das comunidades quilombolas, quebradeiras de coco, ribeirinhas, comunidades presentes por todo o território piauiense. Entretanto, este rol não pode ser compreendido como limitantes, pois é possível que se reconheça mais povos que se definem como povos tradicionais, a exemplo, das comunidades de vaqueiros no Piauí. Em suma, vivem atualmente no Brasil cerca de 4,5 milhões de pessoas que fazem parte das comunidades tradicionais e ocupam cerca de 25% do território brasileiro, carecendo, portanto, da garantia e segurança jurídica de seus territórios (ECOBRAZIL, 2021).

Quanto às normativas internacionais adotadas pelo Brasil, o país é signatário de diversos Tratados e Convenções internacionais. Assim, importante instrumento foi internalizado no Brasil, qual seja a Convenção 169 da OIT, que foi ratificada em 25 de julho de 2002 e

incorporada ao Direito brasileiro pelo Decreto Federal nº 5.051, de 19 de abril de 2004, consolidado posteriormente no Decreto Federal nº 10.088, de 05 de novembro 2019. Tem sido, desde então, um importante instrumento jurídico internacional para garantia do direito territorial dos povos tradicionais.

A Convenção 169 da OIT é “considerada uma das mais importantes convenções de proteção aos direitos de povos e comunidades tradicionais” (LOPES, 2009, p. 42), pois reconhece a existência de modos próprios dos povos de viverem no âmbito social, cultural e econômico, que divergem dos demais grupos dos setores nacionais, bem como a sua organização social, que é gerida por tradições próprias, e também a sua autodeterminação, que é a consciência que o grupo tem da sua identidade como povo tribal (AMORIM; TÁRREGA, 2019, p.285).

Portanto, vale ressaltar os artigos 6º que trata da consulta prévia, livre e informada e os artigos 13 ao 19 que trata incisivamente sobre as terras para os povos tradicionais, o qual determina a competência do governo estatal em empreender ações que façam a propriedade cumprir sua relevante função social, considerando a íntima relação entre a terra e os povos tradicionais, a saber:

Artigo 13

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação. (...).

Artigo 14 (...)

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse. (...) (grifos nossos).

De modo que, o Estado brasileiro deverá consultar os povos tradicionais quando forem tomar medidas legislativas ou administrativas que possam afetá-los diretamente, no entanto, ocorre que em muitas situações o Estado deixa de aplicar a normativa internacional, causando conflitos entre os interesses das comunidades e os terceiros interessados. Na contramão disso, o Estado do Piauí, por meio do Instituto de Terras, em que pese a regularização fundiária dos territórios tradicionais, tem realizado a consulta prévia, livre e informada e de boa fé nas comunidades cujo processo são instaurados, cumprindo desta forma o disposto na referida Convenção.

Em síntese, foram apresentadas as normativas a nível federal para a regularização fundiária dos territórios dos povos e comunidades tradicionais. Cabe informar, segundo dados da Comissão pró-índio de SP, com atualização em 29 de setembro de 2021, a situação dos

processos de titulações das comunidades quilombolas, a saber: 1.779 processos de regularização aberto, 83% estão certificadas pela Fundação Cultural Palmares, são 136 comunidades quilombolas (faltam 2 comunidades do Estado do Piauí, que não está atualizado no site), e 153 parcialmente tituladas, somando 189 (Comissão pró-índio, *online*, 2021).

Assim, no próximo tópico serão demonstradas as normativas editadas pelo Estado do Piauí para o processo de regularização fundiária das comunidades limítrofes ao Estado, bem como a atuação do Instituto de Terras na destinação das terras públicas e devolutas pertencentes ao Estado.

3.5.5. A atuação do Instituto de Terras do Piauí no processo de regularização fundiária das comunidades tradicionais

O Estado do Piauí possui uma área total de aproximadamente 251.277,738 km², ou seja, correspondendo a 16,2% da região do Nordeste e 2,9% do território nacional, com uma população, segundo o último censo do IBGE (2010) e atualizado ao corrente ano (2021) de aproximadamente 3.289.290 habitantes. Segundo Raydon *et al* (2017,p.307), 57,7% dessa área total é de propriedade privada, sendo que 22% das terras públicas não estão cadastradas, ainda, 9,5% de sua área estão na Unidade de Conservação administradas pela União, pelo Estados e Municípios.

Reydon e colaboradores atestam que, no Piauí, a União não possui terras devolutas, ou seja, todos os milhões de hectares de terras devolutas são de propriedade imobiliária do Estado do Piauí (2017, p.308). Os referidos autores chamam a atenção para o fato de que o Estado do Piauí demorou em perceber o “imenso patrimônio que possui”, de modo que as maiores partes dessas terras devolutas se concentram na região do cerrado, hoje integrando ao MATOPIBA¹¹³, região onde tem-se avançado as produções do agronegócio e, por vezes, causado conflitos com as comunidades tradicionais.

As terras devolutas por se concentrarem numa região de solo mais fértil foi- e são - alvo de especulações imobiliárias, o que gerou, especialmente na década de 1970, as grilagens¹¹⁴ de terras, pessoas tomavam posse dessas terras e registravam indicando tamanho de áreas diversas, causando conflitos entre os supostos proprietários pelo reconhecimento do domínio dos títulos (REYDON *et al*, 2017, 308). Assim, numa tentativa de gerir e organizar as terras no Piauí foi

113 **MATOPIBA** é uma região formada por áreas majoritariamente de cerrado nos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

114 Grilagem de terras é a falsificação de documentos para, ilegalmente, tomar posse de terras devolutas ou de terceiros, bem como de prédios ou prédios indivisos.

criada em 1971 a Companhia de Desenvolvimento do Estado do Piauí (COMDEPI), cujo objetivo era promover o desenvolvimento econômico e social do Estado, assim “após proceder à discriminação das terras, arrecadar e matricular, a COMDEPI¹¹⁵ poderia integrá-las ao seu patrimônio e, em seu domínio, a empresa de economia mista vendia essas terras.” (REYDON et al, 2017, p.308). Posteriormente, causaria grandes conflitos por terras, principalmente, na região do cerrado piauiense por conta das vendas exacerbadas, sem considerar as comunidades locais.

Ainda com o objetivo de desenvolver a economia do Estado, em 1975, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)- braço da Organização das Nações Unidas-ONU-, que atua em países de renda média, começou a investir no Estado do Piauí, a fim de promover mudanças na situação das populações mais pobres das áreas rurais, cuja parceria se deu com o Governo do Estado, a SUDENE, a POLONORDESTE e o INCRA, iniciaram programas de assentamentos para milhares de famílias pobres do Estado, adquirindo milhares de hectares (REYDON, *et al*, 2017, p.309).

Ocorre que o Estado do Piauí necessitaria de um órgão capaz de gerir a situação fundiária do Estado, assim foi criado, por meio da Lei nº 3.783, de 16 de dezembro de 1980, o Instituto de Terras do Piauí- INTERPI, autarquia estadual, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira e operacional, sendo este, o órgão executor da política fundiária do Estado, responsável também por promover a discriminação e arrecadação de terras devolutas na forma da lei. Desde então, tem sido o INTERPI o órgão competente para tratar da regularização fundiária do Estado.

Posto isto, antes de adentrar na legislação estadual que versa sobre a regularização fundiária do Estado, sobretudo das comunidades tradicionais, cabe esclarecer os conceitos de terra pública e terras devolutas. Sobre o tema explana Rocha e colaboradores:

As terras devolutas se diferenciam das terras pertencentes ao patrimônio público mesmo que as duas sejam consideradas bens públicos, pois as terras devolutas são aquelas que não se acham aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, que não hajam legitimamente sido incorporadas ao domínio privado. Já as terras públicas pertencentes ao patrimônio fundiário público são aquelas que estão inscritas e destinadas a algum fim, seja para preservação ambiental ou para reforma agrária (ROCHA *et al*, 2015, p.165).

Assim, terras públicas são aquelas que pertencem legalmente aos Estados, que possuem registro cartorial e matrícula em domínio imobiliário do Estado. Já as terras devolutas são

115 Companhia de Desenvolvimento do Piauí-COMDEPI

aquelas terras que não estão sob domínio de particular nem do Estado. De modo que conforme atesta Carvalho (2020, p.19) “para que as terras que pertencem legalmente aos Estados, as terras públicas, possam ser destinadas a terceiros, foram elaboradas legislações que autorizam o poder público a fazer tais destinações”. Essa compreensão é necessária, pois o Estado do Piauí executa sua política de regularização das terras que legalmente pertencem ao Estado, ou seja, as terras públicas e devolutas do Estado. Pois são essas as terras que são destinadas aos povos e comunidades tradicionais.

No que se refere à incorporação das terras devolutas ao patrimônio estadual, é feita por meio de procedimento discriminatório “a discriminação das terras devolutas é um dos mais importantes institutos do direito agrário, pois é um procedimento que tem por finalidade a identificação e a separação das terras públicas das devolutas” (ROCHA et al, 2015, p.197). Geralmente, o processo discriminatório é iniciado pela via administrativa e no decorrer da ação poderá se transformar em um processo judicial. Para regulamentar este procedimento, o Estado do Piauí edita a Lei 6.709/2015 que dispõe sobre a reforma, regularização fundiária e colonização de terras devolutas do Estado, ressalta-se que esta lei foi revogada parcialmente, permanecendo, entretanto, a parte que se refere à discriminatória administrativa e judicial. De modo, que “a ação discriminatória visa separar, extremar as terras devolutas das terras particulares e promover o registro cartorial dos imóveis apurados como públicos” (ROCHA *et al*, 2015,p.201). Em suma, todas as terras devolutas são públicas, mas nem toda terra pública são devolutas.

Ainda, em sede de esclarecimento, cabe informar que não compete ao Estado realizar a desapropriação cujo é um ato administrativo pelo qual o estado de forma compulsória, transforma um bem imóvel privado em público, com prévia e justa indenização, conforme prevê o art. 184¹¹⁶ da Constituição Federal.

Ante o exposto, compreende-se que as terras que serão destinadas para a regularização das comunidades tradicionais serão as terras públicas legalmente pertencentes ao Estado do Piauí. Assim, o Estado do Piauí editou a Lei Estadual nº 7.294¹¹⁷, de 10 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a política de regularização fundiária do Estado do Piauí, definindo desta

116 **Art. 184.** Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei (BRASÍL, 1988).

117 **Art. 1º** Esta Lei dispõe sobre a política estadual de regularização das ocupações exercidas sobre terras públicas e devolutas pertencentes ao Estado do Piauí.

Art. 2º O Instituto de Terras do Estado do Piauí - INTERPI, autarquia estadual, é a entidade competente para a gestão das terras públicas e devolutas estaduais, cabendo a ela a execução da política fundiária, nos termos da Lei Estadual nº 3.783, de 16 de dezembro de 1980. (Lei Estadual 7.294/19, Estado do Piauí).

maneira as balizas jurídicas a serem obedecidas pelo Instituto de Terras do Piauí em tais procedimentos, cujo é o órgão competente para executar a política fundiária do Estado.

No que se refere à regularização das comunidades tradicionais no Estado, a mencionada lei estadual, está em plena harmonia com as disposições normativas federais, cujo objetivo é a de efetivar os direitos sociais, econômicos e culturais destes povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições e as suas instituições.

Assim, em que pese à destinação das terras públicas e devolutas pertencentes ao Estado para regularização dos territórios tradicionais, o art.3º da Lei 7.294/19 define o que se entende por territórios tradicionais, a saber:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:
(...)

X - territórios tradicionais: os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem o art. 231, da Constituição Federal, e o art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e demais regulamentações (grifos nossos).

Compreende-se que o Estado do Piauí considera territórios tradicionais aqueles espaços necessários para a reprodução cultural, social e econômicas dos povos e comunidades tradicionais, que por sua vez, estão elencados aqui os povos quilombolas e povos indígenas, bem como se subentende que os demais povos tradicionais que se reconheçam como tais poderão requerer do Estado a regularização de seus territórios.

Ademais, no art. 5º da Seção II da lei, que trata da prioridade na destinação das terras públicas e devolutas do Estado, as comunidades tradicionais terão prioridades nesta destinação: “Art. 5º A destinação das terras públicas deverá observar as seguintes prioridades: I - regularização dos territórios tradicionais; (...)”. No mesmo regulamento estadual, em seus artigos. 28, 29¹¹⁸ e 30 da Seção IX, é definido e estabelecido a competência em nível regional para as providências referentes aos povos e comunidades tradicionais.

118 **Art. 28.** São considerados povos e comunidades tradicionais, para os efeitos desta Lei, grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Art. 29. O Estado, por intermédio do INTERPI, procederá à identificação e ao mapeamento das comunidades de que trata esta Lei, devendo desenvolver e manter sistema integrado de informações, envolvendo os órgãos e as entidades da administração direta e indireta do Estado.

Parágrafo único. O INTERPI poderá efetivar convênios com outras instituições para proceder à identificação das comunidades tradicionais. (Lei Estadual nº 7.294/19).

Ressalta-se o disposto no art.30¹¹⁹ da lei, pois menciona que o Estado por meio de decreto regulamentará o procedimento para regularização das comunidades tradicionais, cuja competência administrativa cabe ao INTERPI. Procedimento este que está em vias de execução e publicação por meio de decreto.

No tocante as comunidades quilombolas do Estado, o Piauí, a fim de regularizar os territórios quilombolas editou em 06 de setembro 2006, a Lei Estadual nº 5.595/06 que dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de Comunidades dos Quilombos, sendo o INTERPI o órgão estadual competente para cumprir a referida determinação legal, a saber: Art. 1º “Fica o Estado do Piauí, por intermédio do Instituto de Terras do Piauí - INTERPI, autorizado a expedir títulos definitivos de terras aos remanescentes das Comunidades dos Quilombos, nos termos do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988.”.

Já para regulamentar o procedimento da regularização das comunidades quilombolas foi editado o Decreto estadual nº 14.625/11, conferindo, também, ao INTERPI adotar os procedimentos administrativos para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades quilombolas. Cujo, procedimento administrativo será iniciado pelo INTERPI ou a requerimento de qualquer interessado.

É imprescindível rememorar que a edição destas leis acima apresentadas, foram uma conquista para o movimento quilombola, que vem fortemente atuando desde o seu surgimento em meados de 1988, cujos propósitos nascem com a necessidade de melhoria das condições de vida da população negra que viviam isolados no interior, a frente desta luta surge alguns nomes como: Seu Andreino, Nego Bispo, Naldinho, Maria Rosalina e Oswaldina Santos, que lutavam pela pauta quilombola no Estado.

Vale frisar, que os trabalhos nas comunidades quilombolas piauienses, aconteceram muitas vezes por causa do apoio e influência da igreja católica, ainda na década de 1985, a fim de reduzir os diversos problemas sociais que atingiam as comunidades rurais (LIMA; SANTOS, 2013, p.209). Outro importante movimento para a valorização da cultura negra no Estado, foi desenvolvido a partir da década de 90 com o Grupo Coisa de Negro, em Teresina e no final da década foi criada a Coordenação Estadual das Comunidades quilombolas do Piauí. (LIMA; SANTOS, 2013, p.210-211).

119 **Art. 30.** Compete ao Estado, por intermédio do INTERPI, a regularização dos povos e comunidades tradicionais identificados nas terras públicas e devolutas estaduais através de procedimento administrativo a ser regulamentado em decreto. (Lei Estadual nº 7.294/19).

No que toca aos povos indígenas, conforme demonstrado anteriormente, por muito tempo tentou-se negar a existência destes povos no Estado. Assim, recentemente, o Estado do Piauí reconheceu por meio da Lei nº 7.389, de 27 de agosto de 2020, a existência de povos indígenas no Estado: Art. 1º “O Estado do Piauí reconhece formal e expressamente, por meio desta Lei, a existência de Povos Indígenas nos limites de sua extensão territorial.”. Ressaltando, ainda, no art. 3º da lei que para o reconhecimento da identidade étnica, não será exigido como documento obrigatório qualquer iniciativa juntos aos órgãos federais, de modo que a autodefinição será suficiente.

Neste interim, o INTERPI tem seguido por analogia no procedimento de regularização fundiária das comunidades tradicionais, quilombolas e povos indígenas, o previsto na Constituição Federal, nos Decretos Federais nº 4.887/03, 6.040/06, na Convenção 169 da OIT e nas leis estaduais nº 7.294/19, nº Lei nº 5.595/06 e no decreto estadual nº 14.625/11, as leis estaduais dispõe sobre a **destinação das terras públicas e devolutas do Estado** para regularização das comunidades tradicionais. Desta maneira, o INTERPI dotado da competência que lhe é conferido pelas normativas acima, tem adotado procedimentos administrativos próprios para a execução da política de regularização das comunidades.

Cabe ressaltar que as comunidades tradicionais são diversas e plurais, de modo que inúmeras situações fáticas acontecem durante o trâmite dos processos, mas em regra e tentando ajustar aos casos específicos, o INTERPI tem seguido os procedimentos para regularização dos territórios tradicionais.

3.5.5.1. A gerência de povos e comunidades tradicionais no INTERPI

Para dar celeridade aos processos de regularização dos territórios tradicionais no Estado do Piauí, considerando a morosidade que se antecedeu, foi criada a Gerência de Povos e Comunidades Tradicionais - GPCT, ligada a Diretoria de Unidade Técnico Fundiária - DIFUNDI do INTERPI.

O lançamento do projeto aconteceu no Palácio de Karnak, sede do Governo do Estado, em 10 de outubro de 2019, sendo a primeira iniciativa institucional que cuidaria especificamente da regularização fundiária. O projeto tinha como objetivo inicial, a identificação e mapeamento dos territórios de povos e comunidades tradicionais no Estado, com a finalidade da titulação coletiva, de modo, que foram recepcionados 68 processos que tramitavam junto ao INCRA (Ccom- Governo do Piauí).

A Gerência de Povos e Comunidades Tradicionais do Instituto de Terras do Piauí cumpre um papel fundamental na garantia dos direitos territoriais destes povos tradicionais,

visto que foram historicamente excluídos, também, nos processos de regularização. Considerando que o órgão tem 40 (quarenta) anos desde a sua criação, somente na gestão atual, presidida pelo Diretor Geral, Chico Lucas, que foi pensado na criação de um setor que tratasse diretamente e especialmente dessas demandas fundiárias. Garantindo, desta forma, a justiça social e os direitos fundamentais que dela advém.

Desde a sua criação, em outubro de 2019, a Gerência de Povos e Comunidades Tradicionais vem organizando e dando andamento nas demandas dos processos administrativos de regularização fundiária dos territórios das comunidades tradicionais do Estado, bem como vêm compondo seu quadro técnico com a contratação de consultores especializados. Atualmente, o setor GPCT tem como Gerente a líder quilombola e membra da CONAQ e CECOQ, Rosalina Santos, que atua na articulação em campo junto às comunidades tradicionais. A GPCT conta, ainda, com consultores especializados, tais como: antropólogo, consultor jurídico, engenheiro agrônomo, cientista social e técnico agrícola.

Assim, com a eficiência da equipe e direção geral, os processos de regularização tem seguido rumo à titulação, um feito inédito na instituição, considerando que, atualmente, tramitam neste órgão (INTERPI) 153 (cento e cinquenta e três) processos administrativos de regularização fundiária de povos e comunidades tradicionais, sendo 67% de processos de comunidades quilombolas, 21% comunidades indígenas e 12% comunidades de povos indígenas (Dados GPCT, julho, 2021).

Ressalta-se que, desde a criação da GPCT cinco comunidades quilombolas foram tituladas, Riacho Fundo, Queimada Grande e Sabonete, em Isaías Coelho-PI, Marinheiro e Vaquejador em Piripiri- PI. Três comunidade indígena, Kariri de Serra Grande, em Queimada Nova-PI, Comunidade Indígena Povo Tabajara de Piripiri, em Piripiri-PI e Comunidade Indígena Nazaré do Povo Tabajara Itamaraty, em Lagoa de São Francisco-PI e duas comunidades tradicionais, a Comunidade ribeirinha-brejeira Salto, em Bom Jesus-PI e a comunidade tradicional quebradeiras de coco-babaçu (Vila Esperança). Assim, ao total foram dez comunidades tituladas dentro do INTERPI, somando as cinco comunidades quilombolas já tituladas pelo INCRA, o Estado do Piauí conta com quinze comunidades regularizadas com seus títulos coletivos, com cláusulas de inalienabilidade e pró-indiviso (Dados GPCT, outubro, 2022). Ademais, há no Estado do Piauí cerca de 220 comunidades quilombolas e 15

comunidades auto-identificadas indígenas, além de outras mais tradicionais, segundo informações da CECOQ¹²⁰, CPT¹²¹ e APOINME¹²².

Vale evidenciar, que o Estado do Piauí, vem sendo pioneiro na política de regularização dos territórios tradicionais, pois titulou em 2021 a primeira comunidade indígena e a primeira comunidade tradicional ribeirinha-brejeira, além das comunidades quilombolas, posto que a última comunidade titulada aconteceu em 2008.

Por fim, é possível identificar que apesar dos anos de inercia do Estado, com a criação da Gerência, houve uma progressão nos processos de regularização fundiária das comunidades tradicionais do Piauí. Ademais, no que compete ao Instituto de Terras do Piauí, o órgão vem aplicando a legislação estadual, toda via, é necessário que haja além de recursos financeiros, vontade política para conclusão dos processos, tendo em vista os anos anteriores.

Ressalta-se que o progresso nos processos de regularização fora viabilizado de forma efetiva pelo acordo de empréstimo nº 8575-BR, realizando entre o Estado do Piauí e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento-BIRD, criando o Projeto Pilares do Crescimento, visando contribuir com o desenvolvimento da gestão pública local. De modo que foram direcionados recursos para a regularização fundiária que atendesse as comunidades de pequenos agricultores pobres, mulheres e as comunidades quilombolas. O projeto permitiu, por exemplo, a compra de equipamentos, o deslocamento de equipe para realização de trabalho em campo e a contratação de consultores especializados (BIRD, 2016).

Porém, o Projeto Pilares do Crescimento, que iniciou em 2016 e findou em dezembro de 2021, enseja na preocupação na continuidade dos trabalhos exitosos que tem ocorrido, pois se vislumbra que os processos paralitem pela falta de recursos orçamentais e as comunidades que até então celebram com os “avanços” nunca antes existidos, retornem ao Estado anterior, de morosidade por parte do Estado.

3.5.6. Considerações finais

Ao fim, é possível concluir que a história da formação e ocupação do Piauí foi marcada pela presença de povos indígenas, povos negros e quilombolas, que foram violados com projetos de genocídio e escravização, mas que resistiram ao tempo, e hoje, lutam pelo direito a terra que tradicionalmente ocupam.

120 Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas

121 Comissão Pastoral da Terra

122 Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo

No curso do presente artigo, constaram-se que o Estado brasileiro levou praticamente um século para de fato garantir constitucionalmente o direito a terra para os povos quilombolas e indígenas, entretanto, não dispôs de forma expressa a regularização de povos tradicionais - que não sejam quilombolas ou indígenas -, mas garantiu a preservação de suas culturas e por esta razão o Estado do Piauí, tem priorizado na política de regularização incluir, também, o direito a terra para estas comunidades, considerando que o território é o fundamento base para reprodução sociocultural destes povos.

Entretanto, o Estado editou decretos sobre a política de desenvolvimento dos povos e comunidades tradicionais, e também, ratificou importante instrumento jurídico internacional que dispõe sobre povos indígenas e tribais, a Convenção 169 da OIT, que tem sido essencial nos procedimentos para regularização fundiária, principalmente, no que compete a realização da Consulta prévia, livre e informada.

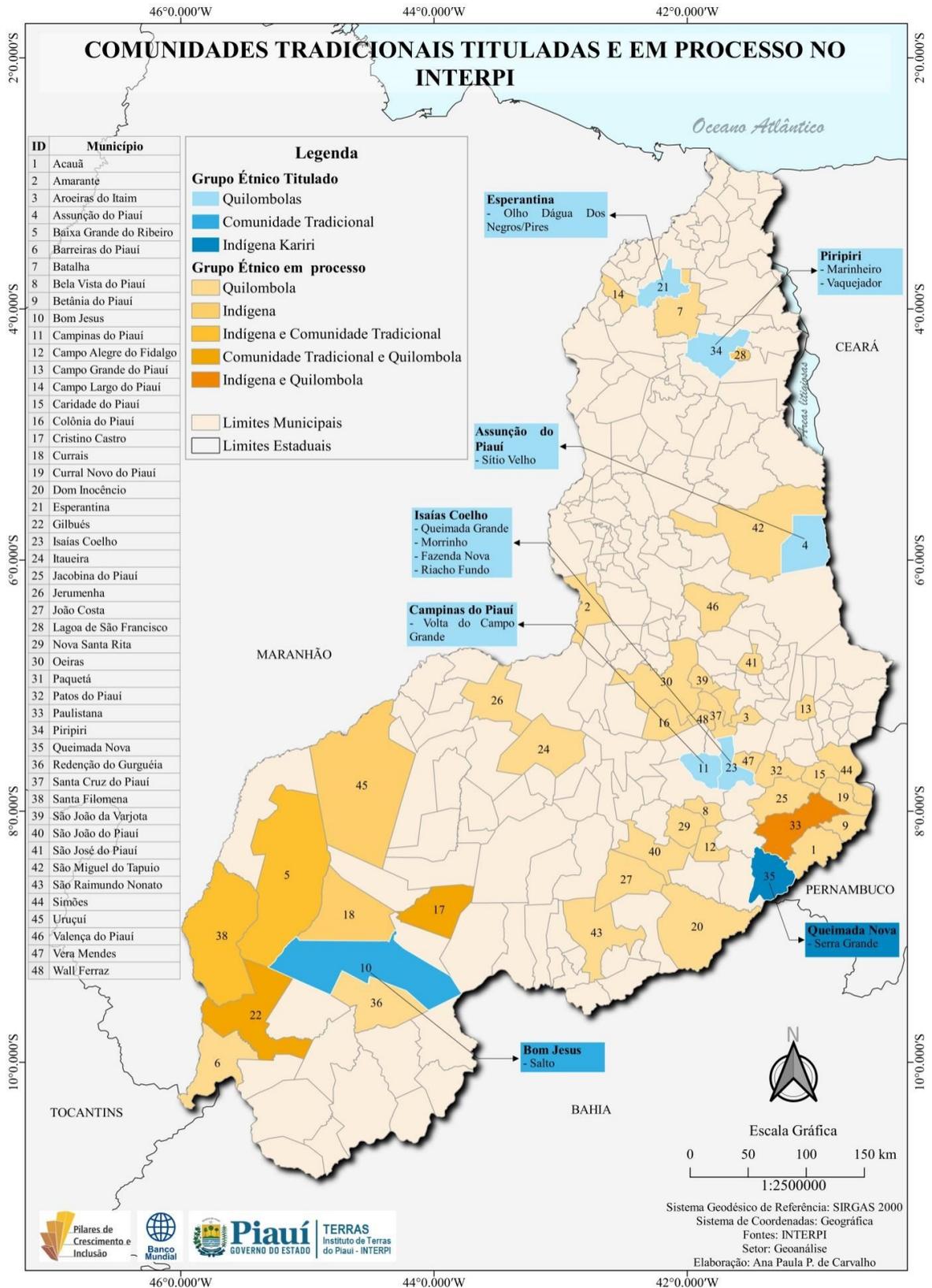
Por último, compreendeu-se que o Estado do Piauí tem progredido na questão da regularização fundiária das comunidades tradicionais do Estado, considerando que é um dos poucos estados que possui legislação específica que trata tanto da regularização das comunidades quilombolas como também, tem norma que reconhece a presença de indígenas no Estado, e inclui as comunidades tradicionais na legislação de terras do Estado, a lei nº 7.294/19. Ou seja, tanto as comunidades quilombolas, povos indígenas e demais comunidades tradicionais terão suas terras regularizadas na forma da lei, desde que estejam incidentes em terras públicas ou devolutas. Ademais, a criação de uma gerência dentro do INTERPI, foi sem dúvida, essencial nos avanços que o Estado tem tido nos processos de regularização dos territórios tradicionais.

Em sede de conclusões, sem olvidar, ainda há um longo caminho para que o Estado cumpra e conclua os processos de regularização das comunidades tradicionais do Estado, posto que só recentemente que houve uma mudança num cenário que antes era de descaso a estes povos, que agora tem ao menos um “lugar” para chegar e tratar das demandas fundiárias de suas comunidades tradicionais. Porém, não menos importante, é preocupante a situação financeira do Estado que diz não possuir recursos suficientes para continuação dos processos de regularização, caso o projeto Pilares do Crescimento que viabilizou este avanço, findou em dezembro de 2021.

O povo piauiense carrega consigo a marca de um povo forte e resistente, certamente, a luta por terra e justiça social continuará!

Anexo 1 - Comunidades tradicionais tituladas e em processo no INTERPI

Elaboração: Ana Paula P. de Carvalho



REFERÊNCIAS

AMORIM, Liliane P. As comunidades quilombolas e o direito ao etnodesenvolvimento: uma análise sobre a implementação do projeto baunilha do cerrado na comunidade Kalunga-GO. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

AMORIM, Liliane Pereira de.; TÁRREGA, Maria Cristina V. Blanco. O acesso à terra: a lei de terras “1850” como obstáculo ao direito territorial quilombola. Revista Emblemas, v. 16, n. 1, pp. 10-23, jan. – jun. 2019.

AMORIM, Liliane Pereira de.; TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte Blanco. O direito ao desenvolvimento para os povos quilombolas como Direito Humano. In: BEDIN, Gilmar Antonio; MACEDO FILHA, Maurides Batista de. (orgs.). Direito internacional dos direitos humanos II . [Recurso eletrônico on-line]. pp. 272-289. CONPEDI/ UFG / PPGDP. Florianópolis: CONPEDI, 2019. Disponível em: <<http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/no85g2cd/q65xj7i6/SDuDrpZi69Zp0Flu.pdf>>. Acesso em 27 ago. 2021.

BANCO MUNDIAL. Acordo de Empréstimo Nº 8575-BR, 2016. Disponível em: <http://www.ipf.seplan.pi.gov.br/documentos/> . Acesso em 23, agost.2021.

CARVALHO, Maria Tereza Queiroz. Destinação de terras públicas a povos e comunidades tradicionais: avaliação das normativas dos estados do nordeste. Viçosa-MG: UFV, 2020.

CHAVES, Joaquim. O índio no solo piauiense. Fundação Cultural Monsenhor Chaves. Teresina, 1994.p.64.

COMISSÃO PRÓ INDIO DE SP. Observatório terra de quilombos. Disponível em : <<https://cpisp.org.br/>>. Acesso em 13 out. 2021.

DIAS, Cid de Castro. Piauí: das origens à nova capital. 3ªed. Teresina: Livraria e Editora Nova Aliança, 2016.

INSTITUTO ECOBRASIL. Comunidades ou Populações Tradicionais. Disponível em

< <http://www.ecobrasil.eco.br/noticias-rodape/1272-comunidades-ou-populacoes-tradicionais> > . Acesso em: 07 out. 2021.

INSTITUTO DE TERRAS DO PIAUÍ. Projeto Comunidades Tradicionais do Piauí lançado em solenidade no Palácio de Karnak. Disponível em: <<http://www.interpi.pi.gov.br/noticia.php?id=468>> . Acesso em 13.out.2021.

FIABANI, Ademir. O quilombo antigo e o quilombo contemporâneo: verdades e construções. Associação Nacional de História - ANPUH XXIV Simpósio Nacional de História, 2007.

GORENDER, Jacob. O escravismo colonial. São Paulo: Expressão Popular, 2016.

GOMES, Flávio dos Santos. Mocambos e quilombos: uma história do campesinato negro no Brasil. São Paulo: Claro Enigma, 2015.

GOMES, Rodrigo Portela. Quilombos, constitucionalismo e racismo: famílias negras na luta pela propriedade em barro vermelho e contente no Piauí. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) - Universidade de Brasília. 219 f. Brasília, 2019.

GERÊNCIA DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS. Situação dos processos administrativos e regularização fundiária no Piauí: territórios tradicionais. Julho, 2021.

GERÊNCIA DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS. Lista de controle de processos no INTERPI. Outubro, 2021.

LIMA, Solimar Oliveira. Fazenda: pecuária, agricultura e trabalho no Piauí escravista (séc XVII-Séc XIX). Teresina: EDUFPI, 2015.

LIMA, Solimar. *et al.* Movimento quilombola do Piauí: participação e organização para além da terra. Revista eletrônica informe econômico. Ano 1, Nº1, p.104-110, ago. 2013.

LOPES, Syglea Rejane Magalhães. Povos e comunidades tradicionais da Amazônia legal: análises das normas jurídicas do acesso aos territórios e aos bens ambientais. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto de Ciências jurídicas da Universidade Federal do Pará). Belém, 2009.

MIRANDA, Reginaldo. A ferro e fogo: a vida e morte de uma nação indígena no sertão do Piauí. Teresina, 2005. p.278.

MOTT, Luiz. Piauí Colonial: população, economia e sociedade. 2º Ed. Teresina: APL;FUNDAC;DETRAN,2010.

REYDON, Bastian *et al.* Débil governança de terras no Brasil: o caso do cerrado piauiense. In: Governança de terras: da teoria à realidade brasileira, Brasília. FAO/SEAD, 2017, 378 pp.

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

SILVA, Ligia Osório. Terras Devolutas e Latifúndio – Efeitos da Lei de 1850. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2008.

SMITH, Roberto. A transição no Brasil: a absolutização da propriedade fundiária. In: _____ . Propriedade da terra & transição: Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de Outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 30 set. 2021.

BRASIL. Lei n. 601 de 18 de setembro de 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 24 set. 2021.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 27 set. 2021.

_____. Lei nº 7294 de 10 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a política de regularização fundiária no Estado do Piauí, revoga dispositivos da Lei nº 6.709, de 28 de setembro de 2015.

Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=387180>> . Acesso em: 30 set. 2021.

_____. Lei nº 5.595, de 01 de agosto de 2006. Dispõe sobre a regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de Comunidades dos Quilombos, e dá outras providências. Disponível em: < https://www.normasbrasil.com.br/norma/lei-5595-2006-pi_151080.html>. Acesso em: 30 set. 2021.

_____. Decreto nº 14.625 de 31 de outubro de 2011. Regulamenta a Lei nº 5.595, de 01 de agosto de 2006 que dispõe sobre regularização fundiária de áreas ocupadas por remanescentes de Comunidades dos Quilombos e dá providências correlatas. Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=152365>> . Acesso em: 30 set. 2021

_____. Lei nº 7.389 de 27 de agosto de 2020. Reconhece formal e expressamente a existência de povos indígenas nos limites territoriais do Estado do Piauí.

_____. Decreto nº 3.912, de 10 de Setembro de 2001. Regulamenta as disposições relativas ao processo administrativo para identificação dos remanescentes das comunidades dos quilombos e para o reconhecimento, a delimitação, a demarcação, a titulação e o registro imobiliário das terras por eles ocupadas. Disponível em:

< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3912.htm> Acesso em: 27 set. 2021.

_____. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm> Acesso em: 29 set. 2021.

_____. Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051. Acesso em: 20 set. 2021.

_____. Decreto nº 6.040 de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm >. Aceso em: 30 set. 2021.

_____. Decreto nº 8.750 de 9 de maio de 2016. Institui o Conselho Nacional dos Povos e comunidades tradicionais. Disponível em : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2016/decreto/d8750.htm .Aceso em: 30 set. 2021

_____. Decreto nº 10.088 de 5 de novembro de 2019. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em : < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#:~:text=Consolida%20atos%20normativos%20editados%20pelo,pela%20Rep%C3%ABlica%20Federativa%20do%20Brasil> .Aceso em: 04 out. 2021 .

_____. Fundação Cultural Palmares. Portaria nº 98/2007. Disponível em: < <http://www.palmares.gov.br/file/2010/11/legis21.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2021.

IN CRA. Instruções Normativas. Instrução Normativa 57 de 20 de Outubro de 2009.

3.6. IMÓVEIS PÚBLICOS: REGIME JURÍDICO E O REGRAMENTO DA POSSE

Lívio Carvalho Bonfim¹²³

3.6.1. Resumo

Os imóveis públicos destinam-se ao atendimento das necessidades sociais e da própria Administração Pública. Por esta razão, submetem-se a um regime jurídico especial, guiado, dentre outros, pelos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. A consequência desse regramento é percebida pela existência de normas peculiares que tutelam tais bens. Diante disso, este artigo se propõe a examinar as ocupações de imóveis públicos, a distinção entre posse e detenção face à legislação, os instrumentos jurídicos que disciplinam a matéria e a forma como ela é abordada pela jurisprudência.

Palavras-chaves: Bens públicos. Posse. Ocupação. Ações Possessórias.

Abstract: Public properties are intended to meet social needs and the Public Administration itself. For this reason, they are subject to a special legal regime, guided, among others, by the principles of supremacy and unavailability of the public interest. The consequence of this regulation is perceived by the existence of peculiar norms that protect such goods. Therefore, this article proposes to examine the occupation of public property, the distinction between possession and detention in the light of legislation, the legal instruments that regulate the matter and the way in which it is addressed by jurisprudence.

Keywords: Public estate. Possession. Occupation. Possessive Shares.

3.6.2. Introdução

Os bens públicos destinam-se, por natureza, ao atendimento das necessidades da coletividade. Apesar disso, é comum ouvir notícias de ocupações realizadas por particulares, sob a justificativa de que tais bens não cumprem sua função social.

Essas ocupações de espaços públicos multiplicam-se em todo o território nacional, atingindo não só os bens de uso geral da população (como praças, ruas, praias) e de uso especial (como prédios públicos de universidades, escolas), mas também os bens dominicais, aos quais não é dada uma finalidade pública imediata, como as terras devolutas e terrenos de marinha.

¹²³ Especialista em Direito Civil (ESAPI). Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantana. Especialista em Direito Imobiliário pela Faculdade CERS. Advogado e Procurador do Estado do Piauí. e-mail: liviobonfim@gmail.com

Diante deste quadro fático, doutrina e jurisprudência se debruçam quanto aos efeitos que tais circunstâncias operam no mundo jurídico. De um lado, há aqueles que as consideram como verdadeira posse de bens públicos com seus efeitos correlatos; de outro, os que sustentam a mera detenção sem qualquer proteção jurídica em face do Poder Público.

É cediço que os bens públicos possuem um regime jurídico especial, cuja finalidade é protegê-los com vistas ao cumprimento de suas finalidades essenciais, em especial ao atendimento das necessidades mais básicas da Administração e à promoção de direitos fundamentais.

Nesse contexto, importa fazer uma análise sobre o regime jurídico dos imóveis públicos, o regramento da posse, examinando seus aspectos materiais e processuais, sob a ótica dos tribunais brasileiros.

3.6.3. Da Posse e Detenção

A distinção entre posse e detenção é tema que desafia não apenas a doutrina, mas também a legislação, que não se vale desses termos com precisão, e a jurisprudência que retrata situações fáticas que seriam mera detenção como posse.

Luiz Guilherme Loureiro¹²⁴ observa que a posse tanto pode configurar um poder de fato quanto um poder jurídico. Naquele, “a posse é a dominação física da coisa, o controle material do bem, protegida pelo direito, sendo-lhe concedido efeitos jurídicos”; neste, compreenderia as situações em que a lei confere efeitos jurídicos, ainda que inexistente aquela relação de fato. É o que ocorre com a abertura da sucessão, na qual a posse é transmitida aos herdeiros, nos termos do art. 1.784, do Código Civil, ou na posse que o Poder Público exerce sobre as terras públicas dominicais como decorrência do domínio.

Para esclarecer o conceito de posse, duas correntes clássicas se debruçaram sobre o tema. A teoria subjetiva, idealizada por Savigny, para quem a posse seria o “poder direto que a pessoa tem de dispor fisicamente de um bem (*corpus*) com a intenção de tê-lo para si e de defendê-lo contra a intervenção ou agressão de quem quer que seja (*animus*)”¹²⁵.

Já a teoria objetiva, capitaneada por Ihering, considera que a posse se caracteriza pela disponibilidade física da coisa, independentemente da intenção de ser proprietário. Para esta corrente, a posse se evidencia apenas pelo *corpus*, demonstrado pela ralação externa do

¹²⁴LOUREIRO, Luiz Guilherme. Curso Completo de Direito Civil. 2. ed. São Paulo: Método. 2009, p.758.

¹²⁵TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil*. 4ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo. MÉTODO. 2014. p. 861.

possuidor e a coisa com vistas à exploração econômica. Esta é a vertente adotada pela legislação civil.

Nos termos do art. 1.196 do Código Civil, considera-se “possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. Segundo esta norma, a posse seria a exteriorização de um dos poderes da propriedade (usar, gozar, dispor), ao ponto de Tartuce afirmar que “*pela atual codificação privada, pode-se dizer que todo proprietário é possuidor, mas nem todo possuidor é proprietário*”¹²⁶.

Em face deste conceito, a intenção do agente que ocupa um imóvel não é elemento essencial para evidenciar a posse, bastando o exercício dos poderes de proprietário. Dessa forma, bastaria o simples uso da coisa ou percepção de frutos, como ocorre com o plantio em um terreno baldio para configurar a posse, independentemente da intenção de dono (*animus domini*).

Nesse ponto, vale esclarecer que domínio e posse não se confundem. Para Lafayette Rodrigues Pereira¹²⁷, o “domínio só se adquire mediante justo título e conforme a ordem jurídica; já a posse ocorre pelo simples controle material, independentemente da existência de um direito anterior.”

Essa distinção é importante, haja vista que a lei confere proteção jurídica específica para cada instituto. Embora a posse seja a exteriorização do domínio, ela não só pode existir independente deste, mas também é tutelada por meio das ações possessórias; já o domínio, por meio de ações petórias. Como preleciona Mello¹²⁸, assim, no juízo possessório, discute-se a posse sem a necessidade de apresentação do título de propriedade; de forma contrária, no juízo petório, é necessária a apresentação e o exame do título de propriedade, já que se procura apurar a existência ou não do direito de domínio ou de outro direito real”.

Loureiro¹²⁹ pondera ainda que a posse é um verdadeiro direito, embora seu elemento material, a detenção, seja um fato; e como direito, a posse encontra tutela na ordem jurídica, ao contrário da detenção. A posse, contudo, não representa um direito real, seja porque não está arrolada na legislação como tal, seja porque carece da oponibilidade *erga omnes* ou do direito de seqüela, isto é, o poder “de perseguir a coisa e de reivindicá-la em poder de quem quer que esteja (ação real)¹³⁰”.

¹²⁶Ibid. p. 862.

¹²⁷PEREIRA, Lafayette Rodrigues, Direito das Coisas. p. 5ª ed. Vol. I. – São Paulo; 1943. p. 31.

¹²⁸ Direito civil: direito das coisas / Cleyson de Moraes Mello. - Rio de Janeiro : Maria Augusta Delgado, 2017. p. 95.

¹²⁹ LOUREIRO, Luiz Guilherme. Curso Completo de Direito Civil. 2. ed. São Paulo: Método. 2009, p.763.

¹³⁰ GONÇALVES, Carlos Roberto Direito civil brasileiro, volume 5 : direito das coisas / Carlos Roberto Gonçalves. – 9. ed. – São Paulo : Saraiva, 2014. p.38.

É justamente por ser um direito que a posse se distingue de seu elemento fático, a detenção. Como esclarece Gonçalves¹³¹, o grande traço distintivo é o “dispositivo legal que, com referência a certas relações que preenchem os requisitos da posse e têm a aparência de posse, suprime delas os efeitos possessórios. A detenção é, pois, uma posse degradada: uma posse que, em virtude da lei, se avilta em detenção. Somente a posse gera efeitos jurídicos, conferindo direitos e pretensões possessórias em nome próprio.” No mesmo sentir, Gangliano¹³² para quem a “posse é uma circunstância fática tutelada pelo Direito”.

Essa distinção se evidencia no art. 1.208, do Código Civil, ao asseverar que os atos de mera permissão (conduta positiva) ou tolerância (conduta omissiva) não induzem posse ante a precariedade de tais concessões. Esse dispositivo retrata perfeitamente a ocupação de terras públicas que não constituem posse devido ao entendimento, como explica Edival Braga¹³³, de que ela é considerada o marco inicial da contagem da usucapião, e como os bens públicos não se sujeitam à prescrição aquisitiva, não haveria que se falar em posse.

Doutrina majoritária, inclusive, entende que a ocupação de bem público por particular caracteriza mera detenção como corolário do regime jurídico especial a que tais bens estão sujeitos, notadamente pela inalienabilidade e imprescritibilidade. Assim, como tais bens são insuscetíveis de apropriação por seus ocupantes, eles não poderiam ser objeto de posse.

Há, porém, vozes defendendo que esse entendimento não se sustenta, pois se baseia nos arts. 69 e 520, do Código Civil de 1916, os quais foram revogados. Nesse sentido, SANTOS¹³⁴ argumenta que, “além de atualmente não existir dispositivo que vede a posse sobre as coisas públicas, é importante perceber que em outros países essa posse é reconhecida”.

A jurisprudência, por sua vez, é no sentido de que o particular não exerce posse sobre o bem público ocupado sem autorização expressa. Boa parte dos julgados conclui que tais situações configuram mero consentimento tácito (tolerância) do Poder Público, independentemente do tempo, incapaz de caracterizar posse. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo¹³⁵ e o Superior Tribunal de Justiça têm entendido que o particular

¹³¹ Ibid. p. 72.

¹³² Manual de direito civil; volume único / Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho. – São Paulo : Saraiva, 2017. p. 975.

¹³³ BRAGA, Edival. Proposições para um novo modelo de Regularização Fundiária Rural no Brasil. Curitiba: CRV, 2021. p. 27.

¹³⁴ SANTOS, Rodrigo Lima. *A tutela da posse dos imóveis públicos*.

¹³⁵ “Reintegração de posse. Área que se constitui em bem público, subjetivamente indisponível e insuscetível de usucapião. Mera detenção, sendo irrelevante o período em que perdura. Liminar concedida”

jamais poderá sustentar a posse contra a Administração Pública¹³⁶, embora possa fazê-lo contra terceiros.

Para o STJ, a ocupação de áreas públicas sem autorização caracteriza mera detenção precária, que afasta até mesmo o direito de retenção ou à indenização por benfeitorias ainda que presente a boa-fé¹³⁷. Para a Ex-Ministra ELIANA CALMON (REsp 556.721/DF), posse e propriedade “são institutos que caminham juntos, não havendo de se reconhecer a posse a quem, por proibição legal, não possa ser proprietário ou não possa gozar de qualquer dos poderes inerentes à propriedade”. Essa conclusão deve-se ao fato de os bens públicos serem insuscetíveis de usucapião, como explica Rodrigo Ferreira: “se a usucapião é a consequência natural da posse, um bem que não se sujeita à usucapião não pode ser objeto de posse”.

Um ponto a considerar é a norma constante do art. 71 do Decreto-Lei nº 9.760/1946, segundo a qual a ocupação de área pública sem assentimento autoriza o despejo sem qualquer direito à indenização. Segundo a dicção legal, a falta de autorização descaracteriza a posse, conferindo-lhe o regime de simples detenção. Não é por acaso, inclusive, que o parágrafo único do mesmo dispositivo excetua os ocupantes de boa-fé, considerados como aqueles que possuem aquiescência do Poder Público.

Como se vê, a distinção entre posse e detenção é tarefa árdua, mas consolidar esse fator distintivo é importante para conferir efetiva proteção aos bens públicos, diante do histórico de ocupações desordenadas de áreas públicas sem aquiescência formal da Administração.

Após essa rápida digressão, cabe adentrar no regime jurídico dos bens públicos e as discussões possessórias e sua evolução jurisprudencial.

¹³⁶PROCESSUAL CIVIL. ÁREAS PÚBLICAS DISPUTADAS ENTRE PARTICULARES. POSSIBILIDADE DO SOCORRO ÀS DEMANDAS POSSESSÓRIAS. 1. A ocupação de área pública, sem autorização expressa e legítima do titular do domínio, não pode ser confundida com a mera detenção. 2. Aquele que invade terras e nela constrói sua moradia jamais exercerá a posse em nome alheio. Não há entre ele e o proprietário ou quem assim possa ser qualificado como o que ostenta jus possidendi uma relação de dependência ou subordinação. 3. Ainda que a posse não possa ser oposta ao ente público senhor da propriedade do bem, ela pode ser oposta contra outros particulares, tornando admissíveis as ações possessórias entre invasores. 4. Recurso especial não provido. (STJ - REsp: 1484304 DF 2014/0252641-1, Relator: Ministro MOURA RIBEIRO, Data de Julgamento: 10/03/2016, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/03/2016)

¹³⁷PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ART. 535, II DO CPC. VIOLAÇÃO NÃO CONFIGURADA. BEM PÚBLICO. OCUPAÇÃO IRREGULAR. DIREITO DE INDENIZAÇÃO PELAS ACESSÕES. INEXISTÊNCIA. 1. O fato de as conclusões do acórdão recorrido serem contrárias aos interesses da parte, não configura violação ao artigo 535, II do Código de Processo Civil. 2. Restando configurada a ocupação indevida de bem público, não há falar em posse, mas em mera detenção, de natureza precária, o que afasta o direito de retenção por benfeitorias e o almejado pleito indenizatório à luz da alegada boa-fé. 3. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no REsp: 1470182 RN 2014/0180072-6, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 04/11/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/11/2014)

3.6.4. Dos bens públicos

Os bens públicos, como conceitua Justen Filho¹³⁸, são “aqueles de titularidade do Estado que são subordinados a regime jurídico de direito público e indispensáveis ao desempenho das funções públicas ou merecedores de proteção especial”. Esse regime, representa um sistema informado por princípios “peculiares e que guardam entre si uma relação lógica de coerência e unidade”¹³⁹, dentre os quais se destaca a supremacia e a indisponibilidade do interesse público.

A definição legal de bem público, por sua vez, é dada pelo art. 98, do CC, segundo o qual “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. Segundo essa norma, são públicos os bens pertencentes às pessoas de direito público, alcançando União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, associações públicas e demais entidades de caráter público criadas por lei, na forma do art. 41 do CC.

Esses bens, embora vocacionados ao atendimento das necessidades da coletividade, não gozam de tratamento homogêneo, pois seu regime jurídico varia consoante o grau de afetação à uma finalidade pública. Quanto maior esse grau mais intensa será a incidência das normas de direito público. É o que se verifica, por exemplo, com os bens de uso comum e especial que não podem ser alienados, nesta qualidade, diferentemente dos bens dominicais, nos termos dos arts. 100 e 101, do CC.

Há diversas classificações dos bens públicos, mas a que se liga ao estudo da posse refere-se ao critério da destinação, que os divide em bens de uso comum, especial e dominical.

Os bens de uso comum são os destinados ao uso geral da coletividade, podendo ser usufruídos por qualquer pessoa. Tais bens se identificam por sua natureza e destinação, de modo que não devem ser objeto de exclusiva apropriação particular, como ensina Justen.¹⁴⁰ Os exemplos clássicos são dados pelo próprio código civil: rios, mares, estradas, ruas e praças.

Os bens de uso especial são aqueles vinculados ao desempenho das atividades estatais, sendo indispensáveis à prestação do serviço público em geral e à consecução dos fins da Administração. Como destaca Freitas Filho¹⁴¹, “o critério de identificação desse tipo de bem reside na afetação ao atendimento de um interesse público específico”, que normalmente ocorre pelo uso e fruição pela própria Administração, como dos edifícios destinados a seu serviço.

¹³⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. P. 1111.

¹³⁹ MELLO, Celso Anônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19 ed. São Paulo: Malheiros. 2005, p.43.

¹⁴⁰ *Ibid.* p. 1122.

¹⁴¹ FILHO, Roberto Freitas. *A eficácia da função social na propriedade pública*. Universitas JUS, v. 27. n.2, p.43-56, 2016.

Já os bens dominicais ou dominiais (a maior parte da doutrina utiliza esses termos como sinônimos) correspondem aos bens residuais, que não se inserem nas classificações anteriores. Tai bens não estão afetados a uma finalidade pública específica, como exemplificam as terras devolutas.

Considerada essa classificação, convém pontuar que afetação e desafetação nada mais são do que a vinculação ou desvinculação de um bem a uma finalidade pública, podendo ser fática, que ocorre por meio do uso pela Administração Pública, quanto jurídica, mediante normas e atos jurídicos.

Nesse contexto, os bens de uso comum e especial são aqueles destinados a uma finalidade pública, diferenciando-se pelo modo de utilização. Naqueles, o utente é um usuário não identificado, a saber: o povo; nestes, a Administração Pública. Os bens dominicais, como as terras devolutas e terrenos de marinha, são aqueles que, embora não afetados a uma finalidade pública, compõem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, nos termos do art. 99, III, do CC.

Embora o regime de tais bens não seja homogêneo, havendo, inclusive, autores que defendem a submissão ou incidência das normas de direito privado sobre os bens dominicais, todos se caracterizam pela não onerosidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade, não se sujeitando à usucapião, conforme arts. 183, §3º, e 191, parágrafo único, da CF.

3.6.4.1. Uso privativo de bens públicos

Convém repisar que os bens públicos se destinam ao uso da coletividade. Contudo, essa utilização poderá ocorrer de forma privativa na forma legal. Trata-se da exigência de um título jurídico emitido pelo Poder Público que legitime o seu uso, cuja ausência não só tornará a ocupação precária como poderá configurar infração administrativa.

Nesse aspecto, a classificação dos imóveis quanto à destinação ganha especial relevância, pois ajuda a compreender como o uso privativo pode ocorrer. A utilização dos bens de uso comum do povo é livre, ou seja, independe de autorização administrativa. Seu uso é permitido ao público em geral, desde que não exclua os demais utentes, pois sua utilização é inerente à condição humana. Não é razoável, v.g., que se exija autorização estatal para ir à praia, frequentar as praças.

Já os bens de uso especial têm sua utilização condicionada a critérios mais rigorosos, dependendo de autorização da Administração ou mesmo de uma contraprestação, como ocorre com a instalação de quiosques em espaços públicos. Quanto aos bens dominicais, especialmente as terras devolutas, ainda que não vinculadas a uma finalidade pública

específica, constituem imóveis cuja destinação deve se compatibilizar com a política agrícola e com as políticas de regularização fundiária, na forma do art. 187 e 188, da Constituição Federal. Assim, seu uso é dirigido pela função social da posse, que é reconhecida por meio das políticas de regularização fundiária.

Na prática, este uso se dá por meio de autorizações, permissões, concessões, cessões de uso, concessão de direito real de uso, termos de parceria ou contrato de gestão. Todos estes institutos, destaca-se, são voltados ao atendimento das finalidades públicas, ainda que mediatamente.

Quando, porém, o uso ocorre sem consentimento, a Administração é desafiada a proteger seu patrimônio diretamente ou pelo uso de ações possessórias, como se verá adiante.

3.6.5. A tutela da posse dos bens públicos

Posse e propriedade, conquanto interligadas, são institutos jurídicos autônomos tutelados por instrumentos distintos. A defesa da posse reclama tanto o uso da força, por meio do recurso ao desforço imediato, quanto o acesso ao Judiciário por meio das ações possessórias.

A Administração Pública, assim como os particulares, pode tutelar a posse de duas maneiras. A material, baseada na autotutela administrativa, autoexecutoriedade dos atos administrativos e no desforço imediato, dispensando-se a intervenção do Judiciário; e a processual, que se vale das ações judiciais, dentre as quais sobressaem as possessórias (interdito proibitório, manutenção e reintegração de posse).

A tutela material é a opção que oferece melhores condições de amparar os bens públicos, pela celeridade e eficiência que apresenta. Seu uso, entretanto, não é tão comum na prática, diante da preocupação de resguardar direitos fundamentais e do risco do cometimento de excessos por parte da Administração. Essa via, entretanto, desde que implique o uso das medidas estritamente necessárias, fará com que uma gama de invasões indesejadas seja evitada, impedindo, inclusive, que se estabilize ao longo do tempo.

A invasão de espaços públicos de escolas, universidades, hospitais, que interrompe a prestação de serviços públicos pode ser debelada a contento pelo desforço imediato, não tendo o Poder Público que aguardar decisão liminar para ser mantido na posse ou reavê-la. Nessas hipóteses, aliás, quanto mais célere for a resposta da Administração, menores serão os riscos de danos ao patrimônio público e à continuidade dos serviços, além de desestimular que ocupações desordenadas se multipliquem e sejam resolvidas no seio do Judiciário. Daí a importância de as medidas serem tomadas imediatamente, assim que haja conhecimento da ameaça ou esbulho, como preceitua o art. 1.210 do Código Civil.

A Advocacia Geral da União, em parecer normativo¹⁴², tem esposado o entendimento de que a Administração pode se valer do desforço administrativo, haja vista o dever de proteger o patrimônio público contra toda sorte de ocupações, com base nos princípios da indisponibilidade do patrimônio público e da continuidade da prestação dos serviços. No mesmo sentido, o Enunciado nº 2¹⁴³ da I Jornada de Direito Administrativo CJP/STJ.

A defesa dos bens públicos, portanto, reclama proteção imediata, o que não ocorreria se sempre fosse necessário aguardar uma providência judicial, como esclarece Carvalho Filho¹⁴⁴:

“A autoexecutoriedade tem como fundamento jurídico a necessidade de salvaguardar com rapidez e eficiência o interesse público, o que não ocorreria se a cada momento tivesse que submeter suas decisões ao crivo do Judiciário. Além do mais, nada justificaria tal submissão, uma vez que assim como o Judiciário tem a seu cargo uma das funções estatais – a função jurisdicional –, a Administração também tem a incumbência de exercer função estatal – a função administrativa”.

Recorda-se, entretanto, que a lei não define um prazo para que a Administração tome as medidas aptas à retomada de seus imóveis. Nesse aspecto, uma interpretação razoável do art. 558, do Código de Processo Civil, permite inferir que haveria urgência dentro do prazo de um ano e dia da ocupação.

Há circunstâncias, outrossim, diante da urgência e relevância social, em que o exercício do direito à ampla defesa e ao contraditório poderá ser postergado tendo em vista o êxito das medidas a serem tomadas. É o que poderia ocorrer em casos de uma operação noturna, sem prévia comunicação, para retomada, v.g., do campus universitário invadido por estudantes, que impedem o retorno das aulas, ou de ocupações que impedem a continuidade de serviços de saúde em determinado hospital.

¹⁴² PARECER n. 00004/2017/PPAT/CGU/AGU - EMENTA: I - “Aos administradores e demais responsáveis por bens imóveis da Administração Federal Direta e Indireta incumbe prevenir e repelir sua invasão, ocupação, cessão, locação ou utilização diversa da sua destinação legal, contratual ou administrativa, e, para os fins de manter-lhes a integridade patrimonial e a continuidade dos serviços públicos a que destinados, dispõem, nos termos da lei e dos regulamentos administrativos, de prerrogativas para provocar seu desforço imediato sem propositura de ação judicial, mediante requisição de intercessão de força policial federal, estadual ou distrital, e, nos casos de comprovada situação de lesão ou risco à segurança nacional ou relevante ofensa a valores, instituições ou patrimônios públicos, de disponibilização de contingente militar federal.”; Referências legislativas: Art. 37 da Constituição Federal; Decreto-lei 9.760/46; Lei 9.636/98; Lei 9.784/99 e Decreto nº 3.725/2001. II- Proposta de edição de Orientação Normativa nos termos acima. Disponível em: <<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/parecer-nao-e-necessaria-decisao-judicial-para-remover-invasores-de-predios-publicos-724819/PARECER000042017CPPATCGUAGU.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

¹⁴³ O administrador público está autorizado por lei a valer-se do desforço imediato sem necessidade de autorização judicial, solicitando, se necessário, força policial, contanto que o faça preventivamente ou logo após a invasão ou ocupação de imóvel público de uso especial, comum ou dominical, e não vá além do indispensável à manutenção ou restituição da posse (art. 37 da Constituição Federal; art. 1.210, § 1º, do Código Civil; art. 79, § 2º, do Decreto-Lei n. 9.760/1946; e art. 11 da Lei n. 9.636/1998).

¹⁴⁴ Carvalho Filho, José dos Santos Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017. p. 110.

Ultrapassado o prazo de ano e dia ou não sendo recomendável a atuação direta da Administração, especialmente diante de riscos de violação a direitos fundamentais, como o acesso à moradia por hipossuficientes, somente restará a adoção de medidas judiciais para a defesa da posse.

3.6.6. Ações possessórias envolvendo bens públicos

A prática forense revela que o Poder Público é um dos maiores litigantes no Judiciário. Diante de suas vicissitudes, é imprescindível uma tutela adaptada às necessidades do direito material. Conforme observa Barros¹⁴⁵, a Fazenda Pública atua em juízo de maneira bastante singular, seja pela natureza indisponível do direito material, seja pelo impacto das decisões que lhe são contrárias, volume de trabalho ou dificuldade de operacionalização de suas atividades.

Nesse contexto, há regras tanto materiais quanto processuais que visam promover a tutela jurídica adequada do patrimônio público. Dentre elas, a que prevê a imprescritibilidade das terras públicas (arts. 183, § 3º e 191, parágrafo único, da CF/88 e o art. 102 do Código Civil, S. 340/STF) e seus efeitos processuais; o uso da oposição e intervenção anômala; a prévia oitiva da Fazenda Pública como requisito para o deferimento de liminar em ação possessória (art. 562, parágrafo único, do CPC); a concessão de liminar nas possessórias de força velha ajuizadas pela Fazenda Pública; a possibilidade de alegação de domínio em ações possessórias (art. 557, do CPC c/c S. 637, do STJ); a intimação do Poder Público para informar seu interesse em ações possessórias como medida de política fundiária (art. 565, §4º, do CPC).

A questão é que nem sempre se sabe que o bem é público. Às vezes, somente com o ingresso do Estado no feito é que se descobre que determinada gleba disputada entre particulares é bem público, sobretudo diante do histórico da informalidade que pairou nos negócios imobiliários. Além disso, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem esposado entendimento de que a ausência de registro do imóvel não gera a presunção de propriedade estatal, afrontando a própria natureza residual das terras devolutas, o que não contribui para apaziguar esse quadro de incerteza¹⁴⁶.

¹⁴⁵ BARROS, Guilherme Freire de Melo. Poder público em juízo para concursos. 5ª Ed. Jus Podivm. 2015. p. 28.

¹⁴⁶ AGRAVO INTERNO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO. INEXISTÊNCIA. USUCAPIÃO. TERRAS SEM REGISTRO. FALTA DE PRESUNÇÃO. TERRAS DEVOLUTAS. CONSTATAÇÃO DOS REQUISITOS AUTORIZADORES DA AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. 1. Inexiste violação do art. 535 do CPC/73, porquanto não significa omissão quando o julgador adota outro fundamento que não aquele perquirido pela parte. 2. A inexistência de registro imobiliário do bem objeto de ação de usucapião não induz presunção de que o imóvel seja público (terras devolutas), cabendo ao Estado provar a titularidade do terreno como óbice ao reconhecimento da prescrição aquisitiva. Precedentes. 3. Rever a conclusão das instâncias ordinárias de que estão presentes os requisitos autorizadores para a aquisição da propriedade pela usucapião demandaria reexame de provas, o que é vedado pela Súmula 7/STJ. Precedentes. 4. Agravo interno não provido. (AgInt no AREsp

A despeito disso, o Tribunal da Cidadania tem reconhecido a defesa da posse de bem público entre particulares, ao considerar legítima a propositura de ação possessória em área pública para a proteção de uma servidão de passagem¹⁴⁷. Em outras situações, o Poder Público faz parte da lide desde o princípio, caso em que o ocupante não poderá invocar a proteção possessória contra a Administração, a menos que possua um título jurídico que legitime sua permanência no local. Como lembra Melo,¹⁴⁸ “é inegável que aquele que não pode exercer posse não pode ajuizar validamente ação possessória, onde se insere detentor”. Essa distinção é importante, especialmente, para o reconhecimento de eventual direito à indenização de benfeitorias e percepção dos frutos.

Quando o Estado ajuíza ações possessórias para tutelar seus imóveis, não é incomum os particulares alegarem a boa-fé, o direito à indenização por acessões (construções, plantações), benfeitorias, frutos, bem como o direito de retenção. Contudo, os tribunais brasileiros têm seguido a orientação estampada na Súmula nº 619 do STJ, segundo a qual a “ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias”.

Ocupação indevida de imóvel público, esclarece-se, é aquela desprovida de autorização formal da Administração, cuja ausência retirará qualquer proteção jurídica. Nesse contexto, a distinção entre posse e detenção ganha relevância, porque em se tratando de detenção, a boa-fé não será considerada para fins indenizatórios.

Embora o art. 1.196 do Código Civil considere possuidor quem tenha de fato o exercício de alguns dos poderes inerentes à propriedade, há um obstáculo legal à configuração da posse para ocupações de imóveis públicos: os atos de mera tolerância ou permissão não induzem à posse, nos termos do art. 1.208, do Código Civil. Dessa forma, inexistente a anuência formal para permanência em áreas públicas, restará configurada apenas a detenção, sendo juridicamente impossível alegar a defesa da posse em face do Poder Público¹⁴⁹.

936.508/PI, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 13/03/2018, DJe 20/03/2018)

¹⁴⁷ PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. ART. 535, II DO CPC. VIOLAÇÃO NÃO CONFIGURADA. BEM PÚBLICO. OCUPAÇÃO IRREGULAR. DIREITO DE INDENIZAÇÃO PELAS ACESSÕES. INEXISTÊNCIA. 1. O fato de as conclusões do acórdão recorrido serem contrárias aos interesses da parte, não configura violação ao artigo 535, II do Código de Processo Civil. 2. Restando configurada a ocupação indevida de bem público, não há falar em posse, mas em mera detenção, de natureza precária, o que afasta o direito de retenção por benfeitorias e o almejado pleito indenizatório à luz da alegada boa-fé. 3. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no REsp: 1470182 RN 2014/0180072-6, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 04/11/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/11/2014)

¹⁴⁸ Melo, Marco Aurélio Bezerra de. Posse e Usucapião – Direito Material e Direito Processual. 2. Ed. rev, atual. e ampl – Salvador: Ed. JusPodvm, 2021. p. 183.

¹⁴⁹ STJ. 3ª Turma. REsp 1.484.304-DF, Rel. Min. Moura Ribeiro, julgado em 10/3/2016.

Esse entendimento decorre da imprescritibilidade inerente aos bens públicos. Já que eles não se sujeitam à usucapião, a ocupação não pode se convolar em posse, entendida esta como o marco temporal da prescrição aquisitiva. Doutrina e jurisprudência majoritária consideram, outrossim, que a posse nos moldes privados seria incompatível com os princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público.

Restando claro que se trata de área pública, a ocupação será tratada como mera detenção, e não se fará o exame quanto à existência ou não de boa-fé para fins indenizatórios, inclusive, das acessões por construção, na qual o proprietário do solo, mediante união física, adquire a propriedade da construção que aumenta o volume da coisa principal. Neste caso, não haverá direito à indenização, especialmente porque eventuais obras na maioria das vezes não representam qualquer utilidade para a Administração. Nesse sentido, as palavras do Ministro Herman Benjamin:

“É inadmissível que um particular retenha imóvel público, sob qualquer fundamento, pois seria reconhecer, por via transversa, a posse privada do bem coletivo, o que está em desarmonia com o Princípio da Indisponibilidade do Patrimônio Público. Entender de modo diverso é atribuir à detenção efeitos próprios da posse, o que enfraquece a dominialidade pública, destrói as premissas básicas do Princípio da Boa-Fé Objetiva, estimula invasões e construções ilegais e legítima, com a garantia de indenização, a apropriação privada do espaço público.” (STJ, REsp 945.055/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 20/08/2009).

O STJ reconhece a ausência do dever de indenizar mesmo quando o valor da construção supere o do imóvel como ocorre nas acessões invertidas, haja vista a inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade dos bens públicos.

Outro ponto a examinar diz respeito à possibilidade de o Estado apresentar oposição nas ações possessórias em que particulares disputam a posse sobre imóveis públicos. A oposição é um procedimento especial cabível quando se pretende a coisa ou direito sobre os quais as partes controvertem, nos termos do art. 682, do CPC. Essa ação é utilizada pelo Poder Público com base em seu domínio para intervir em ações possessórias que versem sobre bens públicos.

Durante alguns anos, a jurisprudência vedava o manejo da oposição pelo Estado em ações possessórias, por entender que tal modalidade violava a norma do art. 557, do CPC, segundo a qual as partes não podem propor ação de reconhecimento de domínio, enquanto pendente ação possessória.

Esse entendimento, ao reconhecer a autonomia existente entre posse e propriedade, objetivava evitar que esta fosse um obstáculo ao exercício daquela. Do contrário, ninguém jamais poderia exercer posse em face do proprietário. Não por acaso que o art. 557, parágrafo único, informa exatamente que a alegação de propriedade ou de outro direito sobre a coisa não

obsta a reintegração ou manutenção de posse, de modo que nem sempre o proprietário se sagrará vencedor.

Ocorre que a posse exercida pela Administração é decorrente do domínio, não se exigindo o poder fático como se dá nas relações entre particulares. Vedar ao Estado a alegação de domínio implicaria negar-lhe a defesa de seu patrimônio ou mesmo o próprio acesso à justiça, haja vista que muitos bens públicos não estão afetados a uma finalidade específica e nem há sobre eles atos concretos de posse. Além disso, a tutela dos bens públicos leva em conta seu regime diferenciado, em especial, a indisponibilidade do interesse. Nesse sentido, o TJDF pronunciou:

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. OPOSIÇÃO. CONCEITO. TERRACAP. DEBATE SOBRE PROPRIEDADE. CABIMENTO. CONDIÇÕES DA AÇÃO. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. RECURSO PROVIDO. REGULAR PROCESSAMENTO DO FEITO. I - A POSSE DO PODER PÚBLICO SOBRE SEUS IMÓVEIS É EXERCIDA DE FORMA PERMANENTE, COMO EMANAÇÃO NECESSÁRIA DE SUA PRÓPRIA AUTORIDADE, MESMO SEM EXTERNAR QUALQUER ATO MATERIAL DE OCUPAÇÃO FÍSICA OU EFETIVA EXPLORAÇÃO. E A RAZÃO É MUITO SIMPLES: É IMPOSSÍVEL O EXERCÍCIO DA POSSE DIRETA SOBRE TODOS OS IMÓVEIS DE SUA PROPRIEDADE, ALÉM DE SER POR DE MAIS ONEROSO PARA OS COFRES PÚBLICOS. (...) (TJ-DF - AC: 20030110410224 DF, Relator: JERONYMO DE SOUZA, Data de Julgamento: 06/05/2004, 3ª Turma Cível, Data de Publicação: DJU 10/08/2004 Pág. : 136)

Como vaticina Ávila¹⁵⁰, se os imóveis públicos são insuscetíveis de usucapião e se a alienação destes bens passa por um procedimento especial, como corolário lógico deve-se admitir que os particulares não têm posse; e, se assim é, não há justificativa para não admitir a oposição do Poder Público, visando excluir o direito do autor e do requerido sobre esses bens”. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça, ao compreender que a Administração seria tolhida do direito de defender seu patrimônio com violação do acesso à justiça, aprovou a Súmula 637, reconhecendo a legitimidade e o interesse do ente público para atuar incidentalmente em ação possessória entre particulares, “podendo deduzir qualquer matéria defensiva, inclusive, se for o caso, o domínio”.

Não se está, por outro lado, mitigando a autonomia existente entre posse e propriedade, haja vista que na oposição a controvérsia não gira em torno do domínio, mas sobre a posse como decorrência do domínio. Significa dizer que o Estado pode alegar seu título de domínio para reforçar e provar a situação possessória defendida em juízo. Além disso, no bojo da ação

¹⁵⁰ AVILA, Kellen Cristina de Andrade. A oposição nas ações possessórias em terras públicas. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4098, 20 set. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29529>. Acesso em: 23 ago. 2021.

possessória o reconhecimento da propriedade ocorre incidentalmente, na motivação da sentença, e não em seu dispositivo.

O objeto da tutela possessória deve se restringir ao exame da posse, vedando sua ampliação com vistas à obtenção de sentença declaratória de domínio. Como lembra Monteiro, o “requisito básico e irremovível de qualquer ação possessória é a existência de uma situação possessória”¹⁵¹.

A Administração visa, portanto, à tutela de um fato que ofende a sua posse, ainda que indireta, podendo cumular ao pedido possessório eventuais perdas e danos bem como a imposição de medidas necessárias e adequadas à inibição de futuras invasões, nos termos do art. 555, do CPC.

Com efeito, a posição do Tribunal da Cidadania é profícua à defesa dos bens públicos dominicais, notadamente dos imóveis públicos rurais, cujo uso deve ser compatibilizado com as políticas de reforma agrária e regularização fundiária. Contudo, o caminho para regularizar tais ocupações não é com o ajuizamento de ações possessórias em face do Poder Público, mas da obtenção de um título formal, nos termos da lei.

Vale ainda esclarecer a possibilidade de intervenção anômala no bojo das possessórias. A jurisprudência admite essa modalidade interventiva das pessoas jurídicas de direito pública, na forma do art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 9.469/97, pela simples existência de interesses econômicos, independentemente do jurídico. Esse ingresso, nas palavras de Cunha ¹⁵², fundamenta-se na “potencialidade de feitos reflexos, diretos ou indiretos, de natureza econômica, da eventual decisão que vier a ser proferida na causa”.

Por último, cumpre assinalar que o STJ tem mitigado a diferença entre posse nova e posse velha quando o Estado visa à tutela possessória de seus bens, haja vista que a posse estatal decorre diretamente da lei, não derivando de elementos típicos do direito privado¹⁵³.

¹⁵¹ João Batista Monteiro, *Ação de Reintegração de Posse*, São Paulo: RT, 1987, pp. 112-113.

¹⁵² CUNHA, Leonardo Carneiro – *A Fazenda Pública em juízo*. 15. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forente. 2018. pg. 164.

¹⁵³ PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE. BEM PÚBLICO. OCUPAÇÃO IRREGULAR. MERA DETENÇÃO. IRRELEVÂNCIA DA DISTINÇÃO ENTRE POSSE NOVA E POSSE VELHA. LIMINAR. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO DEMONSTRADA. DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA 284/STF. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO A FUNDAMENTO AUTÔNOMO. SÚMULA 283/STF. 1. Não merece reparo a posição adotada pelo Tribunal local. Tratando-se de ocupação ou uso de bem público, para fins de deferimento de liminar de reintegração de posse mostra-se completamente irrelevante diferenciação entre posse nova e posse velha, pois o que se tem é mera detenção (...) (STJ - REsp: 1640701 MG 2016/0122726-0, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 02/02/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 31/08/2020)

3.6.7. Conclusão

Os bens públicos submetem-se a regime jurídico próprio, caracterizado pelos atributos da imprescritibilidade, inalienabilidade, impenhorabilidade e não onerabilidade, que visam protegê-los tanto do uso indevido quanto da apropriação privada.

Nesse contexto, as ocupações de imóveis públicos carentes de anuência formal da Administração não constituem posse, nem se consolidam pelo decurso do tempo, mas configuram mera detenção desprovida de proteção jurídica em face do Poder Público, consoante entendimento cristalizado na Súmula 619 do STJ. Como corolário dessa distinção, não haverá direito à indenização por eventuais benfeitorias, frutos e acessões, nos moldes da legislação civil, sendo irrelevante a alegação de boa-fé com esta finalidade.

A tutela da posse pela Administração Pública pode dar-se materialmente com base na autotutela administrativa e na indisponibilidade do interesse público, desde que haja o emprego dos meios indispensáveis à manutenção ou restituição da posse; ou processualmente, quando as peculiaridades do caso concreto ou o risco de violação a direitos fundamentais recomendarem a adoção de medidas judiciais.

As ações possessórias envolvendo imóveis públicos possuem especificidades que visam garantir o acesso à ordem jurídica justa com meios adequados de solução dos conflitos. Nesse sentido, destacam-se a faculdade de a Fazenda Pública ingressar nas demandas possessórias, podendo alegar o domínio, a possibilidade de concessão de liminar mesmo nas ações de força velha; a prévia oitiva da Fazenda Pública como requisito para o deferimento de liminar e a intimação do Poder Público para informar seu interesse em ações possessórias como medida de política fundiária.

A posse estatal é decorrente do domínio, emana diretamente da lei, e como tal goza de proteção jurídica própria, que não se amolda aos elementos próprios do direito privado. Assim, com a consolidação do regime jurídico próprio dar-se-á a mais plena concretude aos bens públicos, guarnecendo suas finalidades essenciais.

REFERÊNCIAS:

AVILA, Kellen Cristina de Andrade. A oposição nas ações possessórias em terras públicas. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4098, 20 set. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29529>. Acesso em: 23 ago. 2021.

BARROS, Guilherme Freire de Melo. Poder público em juízo para concursos. 5ª Ed. Jus Podvm. 2015. p. 28.

BRAGA, Edival. Proposições para um novo modelo de Regularização Fundiária Rural no Brasil. Curitiba: CRV, 2021. p. 27.

CARVALHO Filho, José dos Santos Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho. – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017. p. 110.

CUNHA, Leonardo Carneiro – A Fazenda Pública em juízo. 15. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense. 2018. pg. 164.

FILHO, Roberto Freitas. *A eficácia da função social na propriedade pública*. Universitas JUS, v. 27. n.2, p.43-56, 2016.

GONÇALVES, Carlos Roberto Direito civil brasileiro, volume 5 : direito das coisas / Carlos Roberto Gonçalves. – 9. ed. – São Paulo : Saraiva, 2014. p.38.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014. P. 1111.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. Curso Completo de Direito Civil. 2. ed. São Paulo: Método. 2009, p.758.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues, Direito das Coisas. p. 5ª ed. Vol. I. – São Paulo; 1943. p. 31.
MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 19 ed. São Paulo: Malheiros. 2005, p.43.

MELLO, Cleyson de Moraes. Direito civil: direito das coisas. Rio de Janeiro : Maria Augusta Delgado, 2017. p. 95.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de; PORTO, José Roberto Mello. Posse e Usucapião – Direito Material e Direito Processual. 2. Ed. rev, atual. e ampl – Salvador: Ed. JusPodvm, 2021. p. 183.

MONTEIRO, João Batista. Ação de Reintegração de Posse, São Paulo: RT, 1987, pp. 112-113.

GANGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. Manual de direito civil; volume único. São Paulo : Saraiva, 2017. p. 975.

TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil*. 4ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo. MÉTODO. 2014. p. 861.

3.7. UMA ANÁLISE ACERCA DA APLICAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA BOA-FÉ REGISTRAL NO ESTADO DO PIAUÍ

Rodrigo Xavier Pontes de Oliveira¹⁵⁴

3.7.1. Resumo

O artigo trata da questão fundiária e o contexto histórico de ocupação territorial brasileira, em especial no Piauí. Para tanto, faz-se uma análise dos instrumentos utilizados, da forma de ocupação e da situação jurídica a cada período. Por fim, discute-se acerca da segurança jurídica registral e suas implicações no comércio imobiliário.

Palavras-Chaves: Direito Registral. Propriedade Imobiliária. Ocupação brasileira. Segurança jurídica. Princípio da Confiança e da boa-fé. Regularização Fundiária. Lei de Terras.

Abstract: The article deals with the land issue and the historical context of Brazilian territorial occupation, especially in Piauí. For that, an analysis of the instruments used, the form of occupation and the legal situation for each period is carried out. Finally, it discusses the legal security of registration and its implications in real estate trade.

Keywords: Registry Law. Real Estate Property. Brazilian occupation. Legal security. Principle of Trust and Good Faith. Land regularization. Land Law.

3.7.2. Introdução

O tema em tela perpassa pela inequívoca importância do direito registral e da garantia da propriedade imobiliária no país. Historicamente, a ocupação brasileira e as invasões decorrentes da falta de segurança jurídica comprometeram severamente a estabilização de um meio ambiente seguro e adequado ao comércio imobiliário.

Pois bem, o presente artigo busca dissecar a natureza jurídica da boa-fé registral e sua relação com o instituto da segurança jurídica, tentando demonstrar situações passíveis de discussão e de necessária análise aprofundada pela doutrina pátria.

Inicialmente, passaremos por uma definição jurídica, apresentando conceitos e entendimentos consolidados acerca da aplicação dos institutos no ordenamento pátrio. Em seguida, à análise do histórico ocupacional brasileiro, em especial do piauiense, tentando apresentar o panorama atual baseado no desencadeamento dominial. Ainda, apresentaremos

154 Advogado, Especialista em direito agrário e ambiental, e-mail: rodrigo@pontesadvocacia.com

discussão acerca das formas de aquisição, princípios registrares e entendimentos jurisprudenciais pertinentes ao tema.

Concluindo, buscaremos entendimentos acerca da pacificação social e aplicação da segurança jurídica e boa-fé registral.

Alguns questionamentos merecem ser feitos, tais quais: diante de uma situação consolidada afetada por vício no registro imobiliário, qual deveria ser a solução jurídica adequada? E se a falha fosse no título originário? Se houve deslocamento de áreas? E no caso falha no negócio jurídico subjacente à aquisição? Qual o papel do estado nessas relações?

Essas questões levantadas merecem análise e os fundamentos apontados nas linhas adiante buscarão trazer uma discussão acerca do tema.

3.7.3. A segurança jurídica e a boa-fé

Como se sabe, a definição de segurança jurídica tem muito a ver com o termo “previsibilidade”. Demonstrando o interesse constitucional e a careza do tema, a Constituição Federal dispõe que: Art. 5º - [...] XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Trata-se da busca pela estabilidade das relações jurídicas. E, passado tanto tempo de ocupação territorial, a discussão dominial ainda é latente no direito pátrio. É comum a existência de ações anulatórias e a ocorrência de questionamentos, por parte dos entes públicos e privados, acerca da situação jurídica dos fólhos registrares.

Nas lições de José Afonso da Silva¹⁵⁵: “a segurança jurídica consiste no 'conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida.”

Ou seja, é uníssono que o fim próximo do instituto é a garantia da estabilidade e da proteção da **confiança legítima**. Ainda, busca pacificar o conflito de interesses e garantir a estabilidade nas relações jurídicas.

A legislação pátria deve ensejar uma visão clara e previsível acerca das mais diversas situações jurídicas afetadas.

E, sobre tal clareza, entendemos que o legislador fez uma opção devidamente estabelecida nas leis aplicáveis ao tema do direito registral e imobiliário.

Como se verifica pelas leis vigentes no país, **o Estado optou em outorgar ao Cartório a função de garantidor desta segurança jurídica**. Não bastasse, estabeleceu-se que caberia

¹⁵⁵ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 41ª ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2018.

às Corregedorias de Justiça a fiscalização e orientação das serventias. Pois bem, nesse sentido, a lei dos Cartórios, lei de nº 8.935/94, é clara em dispor que: “Art. 1º - Serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.”

Ou seja, os documentos e títulos emitidos pelo serviço notarial e de registro gozam uma fé pública que merece respaldo em homenagem à confiança, à preservação dos atos jurídicos e à segurança jurídica.

Nessa esteira, grande parte do acervo fundiário brasileiro é associado a documentos emitidos pelo poder público. No Brasil, como demonstraremos adiante, foram diversas as tipologias documentais.

No Piauí, desde 1898 há lei regulamentando a ocupação de terras e, na primeira metade do século XX foram comuns as ações de divisão e demarcação que garantiram o registro imobiliário. Posteriormente a isso, tornou-se comum a alienação e doação de terras no cerrado piauiense por meio de uma empresa pública denominada COMDEPI, seguida por cessão de títulos por parte do Instituto de Terras do Piauí.

Por isso, em homenagem à presunção de validade dos títulos, bem como à proteção da confiança e da boa-fé registral, urge que tais questões sejam analisadas sob o viés constitucional e social.

3.7.4. O histórico ocupacional brasileiro e piauiense

O Brasil foi descoberto pelos portugueses em 1500 em razão das grandes navegações e busca por novos territórios para exploração de matéria prima e alocação de mão de obra, em especial pela decadência do regime feudal no velho continente.

Com o renascentismo, o desenvolvimento científico, da cultura e dos meios de produção surgia uma nova situação, apontada por Moacir Longo¹⁵⁶ da seguinte forma:

A escalada da burguesia nascente para romper barreiras, expandir o capital e abrir novos mercados já não se limitava ao espaço europeu, teria que ter uma dimensão global. Começam, então, as viagens dos exploradores oceânicos que se propõem circundar o mundo e realizar a sua integração pelas trocas comerciais.

E, foi nesse contexto, que a terra *brasilis* foi descoberta, com a imediata imposição de um regime colonizador baseado na escravidão e na distribuição desordenada de terras aos próximos do poder. Porém, adverte Moacir Longo (op. Cit.):

¹⁵⁶ LONGO, Moacir. Brasil – os descaminhos das terras achadas. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2008.

O primeiro passo foi dado quando ficou evidente que o território encontrado por Cabral e sua frota não era uma ilha, mas um continente. Se assim era, além de terra abundante para plantar, deveria haver muito mineral precioso e, de imediato, havia uma riqueza conhecida e visível a ser explorada: o pau brasil. Então, é por aí que Portugal começa a colonizar as terras de Vera Cruz e que, em seguida, ganharia o nome de Brasil.

Nesse momento, Portugal firmou instrumento com Fernão de Noronha, que deveria exportar o pau-brasil para a Europa. Em troca disso, a coroa portuguesa receberia uma participação nos ganhos das vendas. Após isso, iniciou-se a distribuição de capitânicas hereditárias com o objetivo de explorar as terras.

O objetivo da coroa era garantir a ocupação, a entrada no continente, a defesa do território e, como de praxe, possibilitar a arrecadação em razão da produção a ser realizada nas capitânicas.

Foi nesse panorama que os primeiros conflitos do campo minado brasileiro surgiram. De um lado, detentores de títulos outorgados pela coroa, de outro, os índios, que sempre ocuparam áreas sem a intromissão de terceiros. Com a nova ocupação, os capitães hereditários tentavam impor condições ao nativo, que jamais trabalhara sob ordens ou produção em escala exploratória.

Com a iminente falência do regime de capitania, a coroa portuguesa decidiu nomear um governador geral para a colônia, responsável pela organização e defesa de todo o território. Trata-se de Tomé de Sousa, o primeiro governador geral do Brasil.

O governador geral decidiu incentivar a prática da empresa agrícola mercantil, baseada na monocultura da cana de açúcar. O Brasil passou a integrar um sistema capitalista, feudal e escravista. Em razão dos constantes maus tratos e exploração sem limites da mão de obra, eram crescentes as fugas promovidas pelos escravos.

O clima era beligerante e o colonizador impunha sua vontade de forma brutal. O testamento de Ignácio Correia Pamplona apontado na obra de Márcia Menendes Mota¹⁵⁷, destaca que: “Para conseguir medir e demarcar todas estas terras precisou fazer muitas despesas ‘com pólvora, chumbo e armas de fogo, mantimentos, tropas de bestas e muitos homens.’”

Aqui surge um fato de relevância, a formação dos quilombos. Esses grupos passaram a ganhar destaque a partir da década de 1740. Seu sistema era baseado na cooperação, vida coletiva e produção com via de garantir sua subsistência. Tratava-se dos escravos que fugiam das fazendas e dos seus senhores.

¹⁵⁷ MOTA, Márcia Menendes. Direito à terra no Brasil – A gestação do conflito. São Paulo: Alameda, 2009

O campo minado denominado Brasil era composto por outros atores, de um lado estavam os sesmeiros, titulares de Cartas de Sesmarias outorgadas pelo Poder Público, doutro lado, estavam os ocupantes, um conflito definido por Barbosa Lima Sobrinho¹⁵⁸:

Assim é que se formaram as duas classes dentro da mesma sesmaria: a dos titulares e a dos ocupantes, a dos sesmeiros e a dos posseiros. Como também não se obedecia a limites precisos, na concessão das cartas, foi crescendo na história colonial, a extensão das terras que de fato dominavam. Titular de sesmaria não era quem estivesse disposto a trabalhar um pedaço de terra, mas o homem da cidade, o homem influente, que sabia como requerer as cartas e possuía força bastante para obtenção do deferimento e da confirmação.

O homem da cidade, retratado por Barbosa Lima Sobrinho (op. cit.), recebia grandes dimensões de terras e, por meio de sua imposição, física e psicológica, ocupava extensões de terras.

Tentando resolver a caótica situação vivida, foi expedida a Resolução Real 76, de 17 de julho de 1822. Pela norma apresentada, as cartas de sesmarias estavam suspensas. Porém, a desorganização era tamanha que ainda houve a outorga de mais duas sesmarias: a de Santa Catarina, em abril de 1823, e uma aos índios da margem do Rio Doce.

Nesse momento consolidou-se um regime absolutamente avesso ao mundo jurídico e totalmente vinculado ao mundo dos fatos. Trata-se do regime de posses, que vigorou até a lei de Terras, editada em 1850. Segundo destaca Marcia Motta:

A Constituição outorgada de 1824 não proclamou limites ao direito de propriedade territorial, tampouco condicionou-o à obrigatoriedade do cultivo. Ela consagrou a propriedade sem limites e, ao fazer isso, gestou também uma sociedade marcada por conflitos pela posse da terra, por interpretações conflitantes sobre a história da ocupação do lugar. (Márcia Mota, 2009).

Por isso, restou caracterizada a posse do sertanejo e a posse dos latifundiários. Segundo Costa Porto¹⁵⁹: “A posse em razão das dificuldades do sertanejo que “sem meios de vencer o formalismo da burocracia do sistema simplesmente ocupava a terra, substituindo o direito pelo fato, o domínio pela posse.”

Com relação à posse dos detentores de poder, Marcos Alcino de Azevedo Torres¹⁶⁰ é claro em destacar que:

¹⁵⁸ SOBRINHO, Barbosa Lima. O devassamento do Piauí. Cia editora nacional, SP, Coleção Brasileira, v. 255, p. 133

¹⁵⁹ PORTO, Costa. Estudo sobre o sistema sesmarial. Recife: Imprensa universitária, 1965;

¹⁶⁰ TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social. 2a ed., Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2008

A posse decorrente do abuso dos latifundiários que se valiam da “esperteza, a prepotência e a ilegalidade nos apossamentos de terras. A maior parte dos pequenos posseiros sucumbiu diante das arbitrariedades existentes no campo.

A Lei de Terras, regulando ocupações vinculadas a documentos oficiais dispunha que:

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

Buscando consolidar a segurança jurídica e valorar quem cultivasse no campo, o art. 5º regulava que:

Art. 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada, habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes: § 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, compreenderá, além do terreno aproveitado ou do necessário para pastagem dos animais que tiver o posseiro, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contíguo, com tanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual às últimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha.

Portanto, o novo ordenamento tentou resolver o problema daqueles que tivessem concessões do governo real ou provincial e aqueles que simplesmente ocupavam áreas, desde que se achassem cultivadas ou com princípio de cultura. Segundo leciona Messias Junqueira¹⁶¹ a lei tinha como espírito:

um pensamento constante, fixo, quase que uma obsessão: respeitar a todo custo a detenção daquele que, sem título dominial em ordem, estivesse em contato com o solo brasileiro, com ocupação expressada por dois requisitos absolutamente imprescindíveis: CULTURA EFETIVA E MORADIA HABITUAL. Se o ocupante com cultura e moradia aí estivesse sem título algum, sua ocupação seria respeitada, sua posse seria legitimada.

A lei de Terras, que inovou com a previsão da legitimação da posse, inobstante seu viés elitista, serviu para garantir direitos a pequenos posseiros. Nesse sentido é o escol de Marcia Morta (op. cit.):

É verdade que a maior parte dos posseiros era, de fato, grandes fazendeiros – muitos deles com prestígio e poder em sua localidade. Mas também é verdade que havia um sem-número de pequenos posseiros que poderiam se beneficiar com a nova lei. Assim, em certo modo, ela abria uma brecha no processo de concentração fundiária em curso, permitindo uma possibilidade de democratizar o acesso à terra, ao salvaguardar os

¹⁶¹ JUNQUEIRA, Messias. As terras devolutas na reforma agrária. Revista dos Tribunais: São Paulo: 1964.

interesses dos lavradores que haviam ocupado pequenas parcelas de terras, antes da aprovação da lei.

Foi nesse período que surgiu o regime de registro realizado pelo vigário, posto que a lei, em seu art. 13, determinou a obrigatoriedade de se declararem as áreas possuídas. Trata-se de sistema registral declaratório e que serve para apresentar um panorama fundiário do Brasil da metade do século XVIII. Na confiança depositada à época, aquele que registrava sua área possuía proteção. Por isso comenta José Edgard Penna Amorim Pereira¹⁶²:

Mas, quanto ao registro paroquial, cumpre lembrar que, no consenso do povo, o lançamento no livro da paróquia representava mais que um assentamento estatístico. Daí encontrarem-se, hoje, nos tribunais, discussões quanto à validade dos 'títulos paroquiais' como prova de domínio.

O espírito da lei é claro: manter na área aqueles que estejam ocupando e, de alguma forma, garantir segurança jurídica para que aqueles que vivem da terra não sofressem com ações ilegais e que causassem enriquecimento ilícito de terceiros.

Em razão da Constituição Federal de 1891, que transferiu áreas aos Estados, o Piauí editou a lei 168, de 4 de julho de 1898, da qual se verifica o mesmo entusiasmo pela segurança jurídica. Pelo seu art. 17, temos que: “Art. 17 – Consideram-se válidos, como tendo todos os efeitos jurídicos os títulos de posse que contarem mais de vinte anos; quaesquer que sejam os vícios de origem, salvo provando-se má-fé.”

Portanto, pela redação da referida legislação, reconhece-se que aquele que possuírem posse com mais de 20 anos teriam seus títulos validados e seu domínio protegido. Ou seja, tratava-se de áreas reconhecidamente privadas.

Não fosse apenas isso, o seu art. 26 é claro em dispor o seguinte:

Art. 26 – Uma vez registrado o título de qualquer posse de terras, e passado anno e dia do encerramento do ultimo prazo para o registro, sem ter havido discussão no contencioso judiciário, o registrando fica de posse das terras, qualquer que seja o vicio de seu titulo originário, como o tendo havido de boa-fé.

Nesse momento se falava em posse porque era esse o instituto de maior valor, o direito registral pátrio e o direito patrimonial da propriedade estavam em fase incipiente. Portanto, temos que o Estado prevê situações jurídicas consolidadas como meios justificadores para pacificação social e reconhecimento da dominialidade.

¹⁶² PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. Perfis constitucionais das terras devolutas. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

Em havendo dúvidas acerca de tais caracteres, ou seja, não sendo de interesse estatal o reconhecimento da dominialidade pretérita, cabe a ele o ajuizamento de ações anulatórias ou discriminatórias. Porém, sobre essas últimas, adverte Jacy de Assis¹⁶³:

“jamais foi um meio de retomar terras de particulares senão apenas o de discriminá-las para, em seguida, conceder título àqueles posseiros que, ocupando terras públicas, contribuíam, pelo seu trabalho, para valorizá-las, tornando-se assim fatores do desenvolvimento e do progresso da Nação.”

Imperioso chamar atenção sobre a possibilidade de aquisição das áreas pela modalidade de usucapião, à medida que foi somente em 1931, por meio do decreto nº 19.924, que houve a primeira vedação expressa à aquisição de terras devolutas por meio de usucapião.

Salutar esclarecer que a definição de terra devoluta já estava estabelecida na lei pátria desde a lei de Terras, que em seu art. 3º definia expressamente os limites de tais áreas.

Pois bem, com essa breve exposição que passa desde o donatário Fernão de Noronha, pelas capitânicas hereditárias, sesmarias, ocupações, invasões, período de posses, legitimação das posses, registro do vigário e legislações estaduais regulando o ordenamento fundiário, chegamos ao século XX.

Nesse período os problemas se avolumam e a capacidade estatal de resolução encontra entraves na burocracia criada e na enorme quantidade de normativos esparsos.

O Estado passou a regular a ocupação de forma desordenada, ora outorgando títulos definitivos, ora outorgando títulos provisórios. Empreendedores passaram a investir em áreas e, anos depois, sofrem a ameaça de retirada dos imóveis. Paralelo a isso, ano a ano são editadas legislações com o fundamento de garantir a regularização fundiária, que, propriamente, encontra-se pendente até os dias atuais.

Inobstante isso, temos uma figura de várias décadas: os Cartórios de Registros de Imóveis. Tais entes devem ser tratados como guardiões da propriedade privada e garantidores do sistema registral e da circulação de riquezas indispensáveis ao crescimento econômico do país.

Segundo o Min. Ricardo Dip¹⁶⁴, os cartórios são:

“um garante direto da propriedade particular e, bem por isso, um garante mediato das liberdades concretas do povo [...] De tal modo que a função política dos registradores

¹⁶³ ASSIS, Jacy. Da ação discriminatória. In: Separata da revista da divisão jurídica do 1.º A. A. Rio de Janeiro: 1971, p. 1 – 18.

¹⁶⁴ DIP, Ricardo Henry Marques. Do conceito de direito imobiliário registral. In: DIP, R.; JACOMINO, S. (Org). Registro Imobiliário: temas atuais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

esteja em garantir, juridicamente, na normalidade da vida social, o exercício pleno da propriedade privada.”

O jurista complementa:

“Ao depositar a sua força probante, legalidade e especialidade em cada título submetido ao seu exame – sobremaneira ao preservar um sistema racional de publicidade e cognoscibilidade das situações reais que lhe incumbe fiscalizar -, o registrador impede a ocorrência de fraudes imobiliárias e violações possessórias, possibilitando o exercício pleno da propriedade privada, a garantia na circulação de direitos registráveis e a proteção da confiança de terceiros.”

Ora, em razão desse emaranhado legislativo e de falhas cartorárias (por despreparo ou por má-fé) títulos foram registrados e entraram no mercado imobiliário, muitas vezes em razão de origens autorizadas pelo próprio Estado. Contudo, por diversas vezes, esse mesmo Estado, ou cedia área que já não lhe pertencia mais ou se escusava de reconhecer transferências outrora realizadas por ele. A recusa se baseava, em alguns casos, pela busca de filigranas que justificasse o pleito de nulidade dos títulos.

Porém, urge que seja considerado que aquele que adquire um direito real inscrito em registro de imóveis deve ser protegido ainda que haja inexatidão ou nulidade do registro, posto que o seu conteúdo se presume exato, obviamente com presunção *iuris et de iure*.

Cabe ao Registrador, ao Notário e ao Estado (aqui composto de todos os poderes) implantar a garantia de segurança jurídica e eficácia dos atos jurídicos prevista no art. 1º da lei dos Cartórios, de nº 8.935/94.

Segundo adverte Luiz Guilherme Loureiro¹⁶⁵:

Os sistemas jurídicos que optaram pela aplicação do princípio da fé pública privilegiam a seguridade do tráfico jurídico sobre bens imóveis, em relação ao direito do verdadeiro proprietário. Logo, aquele que compra um imóvel de quem não é o verdadeiro proprietário adquire legitimamente a propriedade, desde que o alienante figure no registro como dono do bem.

A própria Lei de Introdução às normas do direito brasileiro regula que:

Art. 24 - A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa já se houver completado levará a declarar inválidas situações plenamente constituídas.

¹⁶⁵ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e prática**. 6 ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

Portanto, sempre que possível, deve o ente público reconhecer a validade do ato negocial, protegendo a confiança e valorando o princípio registral da boa-fé registral. Ainda, nos casos em que se optar pelo questionamento do registro, a jurisprudência indica que a presunção deve ser protegida, vejamos:

DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. ART. 543-C DO CPC. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. PROPRIEDADE CUJO REGISTRO DE TITULARIDADE É QUESTIONADO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INSUFICIÊNCIA DESTE FATO PARA AFASTAR A FÉ PÚBLICA DO SISTEMA REGISTRAL. LEGITIMIDADE ATIVA RECONHECIDA. 1. Os espólios de Anastácio Pereira Braga, Agostinho Pereira Braga e João Pereira Braga detêm legitimidade para figurar no polo ativo das ações reivindicatórias ajuizadas contra os ocupantes do loteamento denominado Condomínio Porto Rico, localizado na cidade de Santa Maria/DF. 2. Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação da invalidade do registro e o respectivo cancelamento, a pessoa indicada no registro público continua a ser havida como proprietária do imóvel. 3. Não basta, para ilidir a fé pública que o registro imobiliário reveste, o ajuizamento de ação tendente a invalidá-lo; exige-se sua procedência definitiva. 4. Recurso especial provido. (STJ - REsp: 990507 DF 2007/0224996-3, Relator: Ministra NANC Y ANDRIGHI, Data de Julgamento: 10/11/2010, S2 - SEGUNDA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 01/02/2011)

Não bastasse, a jurisprudência recente do STF vela pela defesa da confiança e da consolidação de situações estabelecidas. Esse foi o entendimento adotado na ACO 158-SP, vejamos:

EMENTA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. TERRAS PÚBLICAS ESTADUAIS. ÁREA DE 155,72 ALQUEIRES. CONCESSÃO DE DOMÍNIO PELO ESTADO APÓS AÇÃO DISCRIMINATÓRIA NA DÉCADA DE CINQUENTA DO SÉCULO XX. ÁREA CORRESPONDENTE A TREZENTOS E SETENTA E SEIS HECTARES. PROPRIEDADE CONCEDIDA A DEZESSEIS FAMÍLIAS. DEMANDA OBJETIVANDO A ANULAÇÃO DOS TÍTULOS DE DOMÍNIO E ATOS SUBSEQUENTES. CARÁTER REIVINDICATÓRIO DA AÇÃO RECONHECIDO. DOMÍNIO ANTERIOR DA ÁREA COM SUA CORRETA INDIVIDUAÇÃO NÃO DEMONSTRADO NOS AUTOS. ASPECTO ATUAL DA ÁREA A RE VELAR CASARIO CORRESPONDENTE A BAIRRO URBANO NELA INCRUSTADO. SEGURANÇA JURÍDICA. AÇÃO AJUIZADA PELA UNIÃO QUE SE JULGA IMPROCEDENTE. 1. Terras devolutas pertencentes ao Estado de São Paulo por força da Constituição da República de 1891 e concedidas a particulares mediante ação discriminatória. 2. Anulação de títulos pretendida pela União com fundamento em direito de propriedade supostamente preexistente. Reconhecimento do caráter reivindicatório da ação anulatória. [...] 4. À incerteza da propriedade preexistente, soma-se a excepcional consequência consistente no expressivo tempo decorrido desde a concessão dos títulos de domínio - mais de cinco décadas -, com o desenvolvimento urbano da região, hoje repleta de residências, justificando-se, em respeito à segurança jurídica, a manutenção dos atos jurídicos que se buscam anular. Situação, mutatis mutandis, já resguardada por esta Suprema Corte em hipótese igualmente excepcional (ACO 79, Plenário, 15.3.2012, DJe 28.5.2013). 5. Ação julgada improcedente. (ACO 158, Relator (a): Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 12/03/2020, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-156 DIVULG 22-06-2020 PUBLIC 23-06-2020)

Nos votos, o entendimento do Tribunal em homenagem à segurança jurídica restou consolidado. Segundo destacou a Min. Rosa Weber, relatora do caso:

A teor de seu art. 10, em reputando devolutas tais terras, deveria a União extremar o domínio público do privado. Todavia, ao que se conclui, no presente caso nunca o fez. O único documento que demonstra a tentativa de fazê-lo é um mapa de 1928, época, porém, em que terras devolutas já eram de domínio dos Estados. (Min. Rosa Weber)

O Min. Barroso destacou que:

Como é que a esta altura se vai devolver à União um bairro inteiro com pessoas que têm títulos e ocupam já há algumas gerações aquelas terras? Ainda que houvesse alguma razoabilidade na pretensão da União, o que não vislumbro, haveria situação de fato consumada e irreversível nesta altura, Presidente. (Min. Barroso)

Noutro caso, o STF estabilizou a situação consolidada da seguinte forma:

EMENTA: ATO ADMINISTRATIVO. Terras publicas estaduais. Concessão de domínio para fins de colonização. Área superiores a dez mil hectares. Falta de autorização previa do Senado Federal. Ofensa ao art. 156, § 2o, da Constituição Federal de 1946, incidente à data dos negócios jurídicos translativos de domínio. Inconstitucionalidade reconhecida. Nulidade não pronunciada. Atos celebrados há 53 anos. Boa-fé e confiança legítima dos adquirentes de lotes. [...] Situação factual consolidada. Impossibilidade jurídica de anulação dos negócios, diante das consequências desastrosas que, do ponto de vista pessoal e socioeconômico, acarretaria. Aplicação dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, como resultado da ponderação de valores constitucionais.[...] Sob pena de ofensa aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, não podem ser anuladas, meio século depois, por falta de necessária autorização prévia do Legislativo, concessões de domínio de terras públicas, celebradas para fins de colonização, quando esta, sob absoluta boa-fé e convicção de validade dos negócios por parte dos adquirentes e sucessores, se consolidou, ao longo do tempo, com criação de cidades, fixação de famílias, construção de hospitais, estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, etc.” (ACO 79, Relator Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/3/2012)

Trata-se da aplicação do *mens legis* da lei de terras de 1850, da garantia da confiança, proteção da segurança jurídica e aplicação de entendimento que desonera o Estado de indenizar por erros de notários e registradores que, consoante tema 777 do STF, enseja responsabilidade objetiva para o Estado.

Ainda, representa aplicação do princípio constitucional da privatização de terras estatais.

Nesse viés, buscando consolidar a pacificação social, o estado do Piauí editou duas normas, a Lei Complementar nº 244/2019 e a Lei Ordinária nº 7293/2019. A primeira visa resolver situações decorrentes de ocupações em áreas matriculadas (o reconhecimento de

domínio) a segunda regula ocupações em área sem matrícula por meio de Regularização Fundiária.

3.7.5. Conclusão

Portanto, a reflexão a ser feita perpassa pela proteção da segurança jurídica, da confiança e da presunção garantida aos títulos registrados em Cartórios. Ademais, tem-se que considerar que a garantia do respeito à propriedade representa a concretização dos pressupostos da dignidade da pessoa humana e outros direitos constitucionais.

Restou demonstrado que o direito brasileiro sempre buscou garantir proteção a quem exercia o caríssimo instituto da função social da propriedade e, é exatamente em sua homenagem que o Estado deve reconhecer títulos emitidos e registrados. Ora, situações jurídicas foram constituídas em razão da boa-fé depositada no *longa manus* estatal.

A fé pública registral e a proteção ao comprador de boa-fé são relevantes e importantíssimos institutos para a garantia de uma sociedade desenvolvida. Cabe ao Estado criar instrumentos legítimos e suficientes à fiscalização e controle de abusos e de ações ilegítimas e de má fé.

Portanto, considerando a urgência da pacificação social e da garantia da ordem pública que finaliza por ensejar uma moradia digna e o livre exercício da função social, é de grande valia a consolidação das negociações realizadas de forma fidedigna e respeitadora da boa-fé negocial.

E, nesse interregno, urge que o Estado coloque em prática políticas públicas de valorização da legislação que protege o comprador de boa-fé, posto que eventual desprezo a essa regra poderá ensejar num total entrave ao tráfico negocial e à circulação de capitais e melhorias decorrentes dessas alienações.

Sem dúvida, ao final, com a consolidação de uma política de garantia de proteção aos compradores de boa-fé, de reconhecimento da presunção instituída pela legislação, o maior beneficiário será o Estado, arrecadador de impostos e aplaudido pelos inúmeros benefícios decorrentes da colonização provocada pelos investimentos inerentes à atividade produtiva.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Jacy. Da ação discriminatória. In: Separata da revista da divisão jurídica do 1. A. A. Rio de Janeiro: 1971, p. 1 – 18.

DIP, Ricardo Henry Marques. Do conceito de direito imobiliário registral. In: DIP, R.; JACOMINO, S. (Org). Registro Imobiliário: temas atuais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

JUNQUEIRA, Messias. As terras devolutas na reforma agrária. Revista dos Tribunais: São Paulo: 1964.

LONGO, Moacir. Brasil – os descaminhos das terras achadas. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2008.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros Públicos: Teoria e prática. 6 ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

MOTA, Márcia Menendes. Direito à terra no Brasil – A gestação do conflito. São Paulo: Alameda, 2009

PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. Perfis constitucionais das terras devolutas. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

PORTO, Costa. Estudo sobre o sistema sesmarial. Recife: Imprensa universitária, 1965;

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 41ª ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2018.

SOBRINHO. Barbosa Lima. O devassamento do Piauí. Cia editora nacional, SP, Coleção Brasileira, v. 255, p. 133

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. A propriedade e a posse: um confronto em torno da função social. 2ª ed., Ed. Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2008.

3.8. A QUALIFICAÇÃO REGISTRAL, SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

Staini Alves Borges

3.8.1. Resumo

O presente trabalho trata-se de uma pesquisa bibliográfica cujo objetivo é descrever a importância da qualificação registral no sistema dos cartórios de registro de imóveis no Brasil. Além disso, busca verificar o acesso dos títulos ao registro imobiliário como comprovação do direito real através da publicidade e, em decorrência desta, a função qualificadora do registrador suas limitações no exame dos títulos ingressos nos Cartórios de Registro de Imóveis. O estudo iniciará fazendo uma análise acerca de institutos inerentes à discussão, levantamento histórico da legislação pátria até os seus moldes atuais, bem como da jurisprudência e doutrina nacional.

Palavras-chave: Qualificação. Limites. Títulos. Registro Imobiliário. Publicidade.

Abstract: This article is a bibliographical research whose objective is to describe the importance of registration qualification in the system of property registration offices in Brazil. In addition, it seeks to verify the access of the titles to the real estate registry as proof of the real right through publicity and, as a result of this, the qualifying function of the registrar its limitations in the examination of the titles entered in the Real Estate Registry Offices. The study will begin with an analysis of the institutes inherent in the discussion, a historical survey of the national legislation up to its current forms, as well as the jurisprudence and national doctrine.

Keywords: Qualification. Limits. Titles. Real Estate Registration. Advertising.

3.8.2. Introdução

A função registral tem por alvo compor ou afirmar o direito real, através da inscrição do título respectivo, dotando as relações jurídicas de segurança, dando publicidade registral *erga omnes* (ou seja, a todos indistintamente), até prova oposta.

Em decorrência de nosso ordenamento jurídico, que traz o princípio da obrigatoriedade do Registro dos Títulos que envolvem a aquisição e a transferência da propriedade imobiliária, como pressupostos para a eficácia *erga omnes*, é que temos a pretensão de demonstrar os procedimentos internos e a observância dos princípios que balizam toda matéria registral, os

¹⁶⁶ Formado em Direito pela FAETE, MBA em Gestão Judiciária pela Fundação Getúlio Vargas – FGV/Rio. e-mail: stainiborges.adv@gmail.com.

quais entendemos ser conhecimento indispensável para a correta qualificação do título que solicita ingresso ao registro imobiliário.

Com intenção de proteger e resguardar o conteúdo dos atos praticados, cabe ao registrador efetuar o exame qualificatório dos títulos levados ao seu conhecimento, confrontando-os com o conjunto de todos os assentamentos disponíveis, sob o crivo da especialidade, da continuidade, da unitariedade, enfim, todos os princípios atinentes à atividade registral.

Desta maneira, podemos afirmar que a eficácia do nosso sistema registral depende da correta aplicação dos princípios (registrais) em cada uma das etapas do trabalho efetuado pelo órgão responsável do Registro Público, o que inclui necessariamente a qualificação registral, assim como a publicidade do inscrito nos registros.

3.8.3. Antecedentes registrais e o Direito brasileiro

Inicialmente, para entendermos a função do Registro Imobiliário, suas atribuições e seu controle, faz-se necessário um breve relato histórico acerca do Registro Imobiliário, principalmente das suas legislações.

Conforme relatos históricos a colonização da província portuguesa que hoje chamamos de pátria se deu no ano de 1534, quando Dom João III, na época o Rei de Portugal, dividiu a colônia recém-descoberta em “capitanias” ou “governanças”. Com o decorrer do tempo, observou-se a necessidade de regularizar a mencionada divisão e, conseqüentemente, as aquisições dominiais.

Dessa forma, surgiu, em 1850, com a Lei nº 601, e posteriormente em 30 de janeiro de 1854, com o Regulamento nº 1.318, a legitimação das aquisições de terras por meio do reconhecimento da posse pelo Vigário da Igreja Católica, separando desta forma do domínio público todas as posses que fossem levadas ao conhecimento do vigário.

Existiram outros ordenamentos sem tanta expressão para a história do Registro de Imóveis do Brasil, a exemplo da Lei Orçamentária 317, de 21 de outubro de 1843, regulamentada pelo Decreto 482, de 1846, que criou o Registro de Hipotecas, voltado para a proteção do crédito, que posteriormente foi transformado pela Lei nº 1.237, de 24 de setembro de 1864, em registro geral, substituindo a tradição pela transcrição como meio de transferência.

Foram também criados os Decretos 169-A, de 10 de janeiro de 1890, e 370, de 02 de maio de 1890, que tornaram obrigatórias a inscrição e especialização de todo o direito real em garantia incidente sobre bem imóvel. A partir deste momento, a propriedade era transferida pela

tradição, o que exigia apenas os requisitos da justa causa e da faculdade de dispor do transmitente.

Porém, foi com a promulgação do Código Civil de 1916 que encontramos o aperfeiçoamento da Lei Registral, quando a transcrição passa a ser enfocada como forma de tradição solene e torna-se obrigatória para todas as transferências de imóveis, a qual exigia, ainda, a inscrição dos direitos reais, resultando desta forma o advento da prova da propriedade *juris tantum*, ou seja, admitindo prova em contrário.

Contudo, o citado ordenamento civil foi “regulamentado” por alguns dispositivos legais, entre os quais o Decreto nº 18.542, de 1928, e o Decreto nº 4.857, de 1939, sendo este modificado pelo Decreto nº 5.718, de 1940. O que introduziu no sistema registrário o princípio da continuidade, exigindo-se, para qualquer transcrição ou inscrição, o registro do título anterior.

Algumas das introduções efetuadas pelo referido diploma (Decreto nº 5.718) foram mantidas pela lei no 6.015, de 1973, alterada pela Lei no 6.216, de 1975, permanecendo em vigor até nossos dias, já que, mesmo que carente de determinadas modificações, solidifica o sistema registral ao introduzir o fôlio real, formador de um cadastro de bens.

A vigência do Código Civil de 2002 outorgou maior importância aos registros públicos e consagrou princípios registrários, confirmando a importância do Registro de Imóveis no Brasil e corrigindo algumas imperfeições, mas de um modo geral manteve a mesma linha do anterior.

Dito isto, é estreme de dúvida que nosso ordenamento jurídico determina que todos os títulos, sejam estes judiciais ou extrajudiciais que envolvam a aquisição e a transferência da propriedade imobiliária, assim como a constituição e oneração de direitos a ela inerentes, em especial os reais e ainda a averbação dos atos que afetam os assentos registraes, seja em relação ao objeto ou às pessoas neles interessadas - devem acessar o caderno registral. Seja pelo mérito direto das partes envolvidas, seja para o efeito de publicidade registral que vise, principalmente, aos direitos e eventuais interesses de terceiros, e em globo, interesses de ordem pública, visto que o registro imobiliário se constitui um porto seguro para a harmonia econômica e jurídica do país, à medida que proporciona um instrumento eficaz ao funcionamento e à credibilidade da economia de mercado no âmbito interno e externo.

3.8.4. Função registral

Registro Imobiliário no mundo dos negócios é vital para que nele existam, de forma irrepreensível, segurança e confiabilidade, verdadeiros pilares que hão de sustentá-lo. Sem

essas bases sólidas, os negócios imobiliários, via de regra vultosos, estariam sujeitos a fraudes, prejuízos, decepções e irreparáveis danos àqueles que dele se valessem. Assim, a segurança e a confiabilidade transmitidas pelo registro é que proporcionam a estabilidade nas relações entre os participantes dos múltiplos negócios realizados nessa área¹⁶⁷.

Entendemos ser a função registral o meio através do qual se constitui ou se declara o direito real pela inscrição do título, possibilitando desta forma a configuração da segurança nas relações jurídicas, ao passo que fornece uma publicidade *erga omnes*.

A título de exemplo: quem não registra a escritura pública de compra e venda de imóvel, não adquire a propriedade, logo, nos atos entre vivos, transfere a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis, nos termos do art. 1.245, CC/2002.

Outros direitos reais sobre imóveis, como o usufruto, a superfície, a hipoteca, a servidão, a alienação fiduciária, também são constituídos apenas com o registro.

Quando o oficial registrador examina um título e o declara conforme a lei, lhe dá abrigo no arquivo registral imobiliário ou o desqualifica, ao nosso entender está praticando ato típico de jurisdição voluntária e imparcial, com independência e soberania.

Devemos, entretanto, enfatizar que a função registral deve ser vista de forma global e unitária, como meio para a busca da segurança jurídica e agilidade nas contratações das relações jurídicas, sendo desta forma o oficial registrador um profissional independente, unicamente subordinado a outros órgãos ou autoridades, em via administrativa ou jurisdicional, através da apresentação dos recursos oportunos.

Nossos argumentos são apoiados pelo entendimento do Desembargador Paulista Márcio Martins Bolonha (*apud* Marcelo Augusto Santana de Melo), que afirma que:

O Registro de Imóveis não é instituição estática, alheia ao que ocorre à sua volta e, desde que assegurada à segurança jurídica e a confiabilidade do sistema, deve recepcionar títulos instruídos de documentos que importam em superação de óbices ofertados. Não há razão para se transformar a apregoada rigidez formal do sistema registrário em dogma que redunde em negação do próprio direito real, punindo as deficiências anteriores com soluções inadequadas e exigindo perfeição ainda não atingida. A razoabilidade há de pautar a conduta de todos os que atuam na área, com os parâmetros já citados.¹⁶⁸

Em resumo, para a aquisição da propriedade imóvel, não basta o simples acordo de vontades entre vendedor e comprador. O contrato de venda e compra, por exemplo, não é suficiente, por si só, para a transmissão do domínio. Esta transmissão a que nos referimos só se

¹⁶⁷ MELO, Marcelo Augusto Santana de – **Breves anotações sobre o Registro de Imóveis** – Uol, 2021. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5669&p=1>> acesso em 29.08.2021

¹⁶⁸ MELO, Marcelo Augusto Santana de. **Breves anotações sobre o Registro de Imóveis** – Uol, 2021. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5669&p=1>> acesso em 29.08.2021

dará pelo registro do título perante o registro imobiliário, antes disto, só poderemos encontrar o direito pessoal.

3.8.4.1. Independência do registrador

Os registradores, através de um ato de delegação do Poder Público, recebem uma investidura estatal para exercer em caráter privado os serviços concernentes aos registros imobiliários. É em decorrência desta função que o registrador detém uma liberdade decisória sem nenhum vínculo de ordem política, econômica, burocrática ou corporativa, estando tão somente subordinados à ordem jurídica.

O serviço é literalmente técnico e apoia-se na independência jurídica dos titulares da serventia. Muito bem reconhecida no art. 28 da Lei 8.935/1994 que torna o eventual registro isento de imposição de sanção disciplinar, ou seja, independência jurídica não pode ensejar a punição por simples discordância da qualificação registral pelo juízo competente. Caso contrário, a independência seria expurgada.

Devemos, entretanto, enfatizar, que a independência aqui referida está vinculada ao saber próprio e inerente do exercício da atividade pelo registrador. Merece ainda explicar que, ao exercitar sua independência, não pode o registrador descumprir ordens e instruções regulares de seus superiores.

Com relação à independência, nos ensina o desembargador e especialista em assuntos registrários Dr. Ricardo Dip, em seu trabalho intitulado “Sobre a qualificação no Registro de Imóveis”¹⁶⁹:

Além disso, a qualificação deve ser exercitada de modo independente, sem o que não haveria verdadeiro juízo prudencial: o Registrador não é mero executor de ordens superiores concretas a respeito de um registro.” Mais adiante prossegue dizendo: “Uma verdadeira independência dos registradores tem-se com sua atuação imparcial, com sua subordinação à lei, em que não ceda ao temor de desagradar as autoridades superiores sempre que elas ultrapassem os limites de sua atividade.

Além da fidelidade à imparcialidade e independência que lhe são inerentes à função, o registrador tem ainda que discernir acerca da natureza formal dos documentos a ele apresentados, além de conferir a documentação aos mesmos anexada e observar os princípios importantes, tais como os relativos à legalidade, continuidade e especialidade.

¹⁶⁹ DIP, Ricardo – **Registro de Imóveis**: (vários estudos). – Porto Alegre: IRIB: Sergio Antônio Fabris Ed., 2005

Obviamente, ao exercitar a sua independência, o oficial registrador não pode descumprir ordens e instruções regulares de seus superiores. Além disso, impõe-se o respeito aos limites de sua atribuição, a fim de não adentrar na área de ação exclusiva da autoridade judicial.

Podemos dizer que o registrador deve estar acima dos interesses envolvidos, constituindo obrigação sua proteger as partes com igualdade, dando-lhes os esclarecimentos necessários e oportunos, livrando-as com imparcialidade dos enganos que podem engendrar a sua ignorância ou até mesmo uma possível presença de má-fé.

3.8.5. Função qualificadora

A função qualificadora do registrador imobiliário tem como ponto culminante o momento da análise do título sob o prisma da legalidade *lato sensu*, ao compreender tantos os requisitos extrínsecos como intrínsecos, com o objetivo de alcançar a segurança jurídica.

Assim, a qualificação registral ou registraria consiste na exteriorização do princípio da legalidade, ou seja, constituía a forma mais contundente deste, ante a incumbência do registrador de fazer a análise dos títulos de acordo com o ordenamento jurídico em vigor.¹⁷⁰

Eis que, a qualificação registral, consiste em uma operação intelectual, exercendo mais que um simples exame ou verificação na medida em que o ato de império, emanado da prudência registral, que além de examinar a viabilidade e os requisitos legais da inscrição, culmina no seu registro, se for positiva; ou devolvida, se for negativa.

É inegável que este ato de qualificação pelo Registrador é um pressuposto necessário para a prevenção de litígios e ilegalidades de contratos e outros negócios jurídicos submetidos ao registro. Logo, se não existisse a função qualificadora, os assentos de registro funcionariam como mero repertório de atos jurídicos, acarretando maior insegurança para as transações imobiliárias.

Para tanto, o registrador deve valer-se dos elementos constantes no título e de seus livros de registro. A qualificação opera apenas sobre dois lados: os documentos apresentados pelo interessado no registro e os assentos existentes na Serventia, não podendo levar em conta dados que conheça por circunstâncias alheias ou informações alegadas pelo interessado.

¹⁷⁰ M.A. Santana de Melo, A qualificação registral como tutela preventiva de conflitos, in Revista de Direito Imobiliário 68 (2010), p 64

3.8.5.1. Limites da qualificação

Por ser a tarefa qualificadora eminentemente profissional, por consequência, seu conteúdo e alcance deve ser essencialmente jurídico. Não há espaço para improvisações, conjecturas e suposições, inclusive pseudopruridos de consciência que possam levar o registrador a formalizar exigências que nem a lei, nem as normas técnicas prevêm. Muito pelo contrário, ao registrador deve interessar que as partes, dentro do que o ordenamento prevê, consigam inscrever todos os fatos e publicar todos os direitos que quiseram constituir.

O limite da qualificação registral, balizado pelo princípio da legalidade sobre todos os títulos submetidos ao folio real, cujo rol está contemplado no art. 221 da Lei 6.015/1973, ou seja, nos títulos judiciais, nos instrumentos particulares e nos instrumentos públicos. Daí afirma-se que, assim como as escrituras e os instrumentos particulares, os títulos judiciais não estão imunes à qualificação registral sob o estrito ângulo da regularidade formal.

De maneira especial, é pertinente que se façamos a distinção entre título judicial e ordem judicial. Os títulos judiciais são as cartas de sentença, formais de partilha, certidões e mandados extraídos de autos de processos judiciais (art. 221, IV, da Lei de Registros Públicos). Já as ordens judiciais, por seu turno, é comando endereço especificamente ao registrador por autoridade jurisdicional. Neste caso não cabe ao registrador proceder com a qualificação do documento apresentado. Por outro lado, em razão da independência conferida ao exercício função registral e por ser, o registrador, promotor de segurança jurídica, deve-se comunicar ao juízo ordenante as irregularidades constatadas no documento.

Sobre o tema a Vice Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Piauí, de forma didática, na Decisão nº 10883/2019 - PJPI/CGJ/GABVICOR, orienta os registradores quanto a qualificação negativa dos títulos e ordens judiciais que ingressarem nas Serventias, padronizando o procedimento a ser adotado por todos os Cartórios do Estado.

- (i) Para os títulos judiciais deve ser expedida Nota de Exigências ao interessado e, se for o caso, proceder conforme o rito do art. 198 e seguintes da Lei 6.015/73, oficiando ao Magistrado prolator do mandado para ciência da nota emitida;
- (ii) No caso de ordens judiciais, deve o registrador atendê-la, fazendo as comunicações e anotações que entender necessárias à observância do princípio da segurança jurídica.

Incumbe ao oficial registrador observar se a situação jurídica contida no título, independente se seja judicial ou particular, cuja publicidade está se pretendendo, satisfaz todos os requisitos exigidos pelo ordenamento pátrio, assim como as titularidades a que essas situações correspondem, tornando-o cognoscível por terceiros, beneficiando assim a legitimação e proteção que emanam diretamente da publicidade.

A qualificação registral traduz juízo prudencial do registrador acerca da aptidão e higidez do título, resultando no seu registro ou na sua irresignação. A formação deste juízo de valor acerca da registrabilidade do documento decorre de uma atividade intelectual e jurídica, realizada a luz dos princípios registrais.

Entende-se que a prudência, subjacente à qualificação, repousa na função típica do registrador, emanando da delegação do serviço, exercida, em caráter independente. Dessa forma, ao ato qualificador, embora balizado pela lei e sujeito a revisões em âmbito de suscitação de dúvida registral, nos moldes do art. 198 da Lei 6015/1973, Lei dos Registros Públicos, e exercido com independência jurídica pelo interessado.

Sendo assim, a qualificação registral corresponde a um juízo lógico e crítico, do qual não podem ser excluídos, para a sobrevivência do sistema adotado entre nós, quaisquer títulos, aqui incluindo os de origem judicial, expedidos por um dos órgãos do Estado-Juiz.

3.8.6. Conclusão

O ordenamento jurídico pátrio, através do princípio da obrigatoriedade, impõe prévio registro dos títulos para que sejam oponíveis *erga omnes*, embora inexistam prazos ou sanções pela desídia na obediência ao citado princípio. O risco que se corre é o perecimento do direito em virtude da inércia de seu titular.

Na busca para atingir os fins legais da atividade registral, indicados na Lei no 8.935/94 (publicidade, segurança, eficácia), o registrador deve obediência ao princípio da legalidade, segundo o qual os títulos devem ser examinados quando apresentados, para que o delegado do serviço público ateste a sua regularidade e ele possa gerar efeitos almejados (eficácia).

Percebe-se que o exame da legalidade do título é a “mola mestra” de todo procedimento registral e da tramitação do título na serventia registral, sem a qual não se poderia garantir a segurança do serviço registral.

Por conseguinte, todos os documentos apresentados ao registrador passarão pelo crivo do exame da legalidade, independentemente de sua natureza; até mesmo os títulos judiciais possuem sua legalidade examinada, consistindo a qualificação registral em um ato de jurisdição do registrador, cuja liberdade e independência para qualificar um título e verificar se ele está apto ao registro ou não apoiam-se em normas jurídicas. O registrador está restringido, no que diz respeito à qualificação registral, unicamente à lei e aos atos administrativos, como instruções normativas e ordens de serviços.

Assim, em caso de impossibilidade no cumprimento das exigências legais, ou inconformismo das partes, a Lei no 6.015/73 prevê a alternativa de submeter a questão, por requerimento da parte, à decisão do juiz competente, que nas comarcas onde houver, é o juiz da Vara dos Registros Públicos. A este procedimento administrativo damos o nome de “Processo de Dúvida” e está previsto no artigo 198, da referida Lei.

Como instrumento da paz social, o registrador busca a prevenção de litígios, procurando desempenhar de forma correta suas funções. Assim, agindo com imparcialidade, procurando promover o equilíbrio contratual, acata o instrumento representativo da vontade das partes, desde que este se apresente conforme determinação legal.

Agindo de tal forma cautelosa, entendendo que o instrumento apresentado pelas partes deve representar a verdade jurídica do negócio firmado, cabe ao mesmo apresentar soluções quando o título vem de forma defeituosa, atuando desta forma na prevenção de futuros e eventuais litígios e contribuindo, portanto, com a harmonia e paz social, desafogando o judiciário, agindo como auxiliar da justiça e, o que é melhor, de uma forma preventiva com menos desgaste.

Sendo assim, a tendência hoje em dia é de se postular por uma abordagem mais moderna do ordenamento jurídico, de forma que se possa romper com velhos paradigmas que vêem o direito ligado apenas às prescrições normativas, ou sendo realizado exclusivamente pelo Poder Judiciário. Existe atualmente uma visão efetiva da justiça, desenvolvida por diversas instituições pertencentes ao sistema jurídico, que atuam no foro extrajudicial, compondo conflitos de interesses por meios alternativos, prevenindo litígios, auxiliando na luta do Poder Judiciário em busca da paz social. É em meio a essas instituições que se encontra o sistema notarial e a função social do registrador.

REFERÊNCIAS

BORGES, Antonino Moura. Registro de Imóveis no Direito Brasileiro. 2.ed. Editora Contemplar: Campo Grande, 2009.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 3ª ed., Coimbra: Almedina, 1997.

CARVALHO, André Castro; BAROCCELLI, Rodrigo de Pinho; ALVIM, Tiago Cripa; VENTURINI, Otavio. Manual de Complice. Ed. Forense: Rio de Janeiro. 2019

COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei do Processo Administrativo da União (Lei no 9.784/99). In: Revista Eletrônica de Direito do Estado, no 2, abril/maio/junho de 2005, Salvador- Bahia.

Diniz, Maria Helena. Curso de Direito Civil brasileiro, volume 4, 31ª ed. São Paulo, Saraiva, 2010.

DIP, Ricardo – Registro de Imóveis: (vários estudos). – Porto Alegre: IRIB: Sergio Antônio Fabris Ed., 2005

KUMPEL, Vitor Frederico, et.al. Tratado Notarial e Registral. Vol.5. São Paulo: YK Editora, 2020.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. Registros Públicos: Teoria e prática. 10º ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

M.A. Santana de Melo, A qualificação registral como tutela preventiva de conflitos, in Revista de Direito Imobiliário 68 (2010).

MELO, Marcelo Augusto Santana de – Breves anotações sobre o Registro de Imóveis – Uol, 2021. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5669&p=1> acesso em 29.08.2021

PEREIRA, Caio Mário da Silva, Instituições de direito civil. atual. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. 24 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 68

4. PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 244/2020/PJ/DGERAL/INTERPI-PI/DGERAL/INTERPI-PI
PROCESSO Nº 00071.007268/2020-91
INTERESSADO: ASSOCIAÇÃO INDÍGENA KARIRI DA COMUNIDADE
SERRA GRANDE
ASSUNTO: Regularização fundiária - Território Tradicional - Terra Indígena
Serra Grande

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. REGISTROS PÚBLICOS, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS. TERRITORIALIDADE. COMUNIDADE INDÍGENA KARIRI DA SERRA GRANDE. TERRITÓRIO REIVINDICADO DEVIDAMENTE ARRECADADO E MATRICULADO EM NOME DO ESTADO DO PIAUÍ. ART. 231, DA CF/88. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA DEMARCAR TERRAS TRADICIONALMENTE OCUPADAS POR ÍNDIOS. IMPOSSIBILIDADE DO ENTE ESTADUAL PROCEDER À REGULARIZAÇÃO COM ARRIMO NO ART. 231, DA CF. OMISSÃO DO GOVERNO FEDERAL. POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS. CONCEITUAÇÃO DECRETO FEDERAL Nº 6.040/07 E ART. 27, CAPUT, DA LEI ESTADUAL Nº 7.294/19. GRUPO CULTURALMENTE DIFERENCIADO. PROTEÇÃO À CULTURA. DEVER. GARANTIA CONSTITUCIONAL DO PLENO EXERCÍCIO DOS DIREITOS CULTURAIS. COMPETÊNCIA COMUM. CONVENÇÃO Nº 169, DA OIT, SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS. STATUS SUPRALEGAL. UNIFORMIDADE DE TRATAMENTO. CARACTERIZAÇÃO DA COMUNIDADE INDÍGENA KARIRI DA SERRA GRANDE COMO POVO TRADICIONAL LATO SENSU. VIABILIDADE JURÍDICA DA REGULARIZAÇÃO. TITULAÇÃO. APLICAÇÃO SUPLETIVA DAS LEIS ESTADUAIS Nº 7.294/19 E 5.595/06. DOAÇÃO DO IMÓVEL À RESPECTIVA ASSOCIAÇÃO. POSSIBILIDADE, DESDE QUE ATENDIDAS AS RESSALVAS DESSE PARECER.

4.1. RELATÓRIO

Cuida-se de procedimento administrativo instaurado pelo INTERPI, a partir da Portaria nº 136/2020/DG/INTERPI, de 10 de junho de 2018, com o intento de adotar as providências necessárias à regularização fundiária da Terra Indígena Serra Grande, do Povo Indígena Kariri de Serra Grande, que se autodenomina "comunidade indígena de Serra Grande", localizado no Município de Queimada Nova, no Estado do Piauí.

Os autos do vertente processo são formados pelos seguintes documentos:

- Portaria nº 136/2020/DG/INTERPI, assinada pelo Diretor-Geral do INTERPI;
- Ordens de Diligências nº 66 e 67(ids 400923 e 400926);
- Aviso de Consulta Prévia (id 400941);
- Relatório DIPATRI (id 403477);

- Relatório Histórico Social da Comunidade Indígena Kariri de Serra Grande – DIFUNDI (id 433926);
- Material técnico - Fazenda Serra Grande (id 451304). Relacionados ao presente, no SEI, encontram-se os processos de nº 5123/2019-11 e 5773/2020-09.

Pelo Despacho DG 2223 (id 447021), os autos foram remetidos a esta Procuradoria para manifestação.

É o quanto basta relatar.

4.2. ANÁLISE

4.2.1. Considerações iniciais

4.2.1.1. Atual política de regularização fundiária

Ao longo de décadas, o Estado do Piauí vem tentando pôr termo aos graves problemas fundiários existentes em seu território, em especial na sua região sul, através da elaboração e execução de política pública direcionada à regularização das situações ocupacionais já consolidadas em terras estaduais, franqueando ao ocupante de boa-fé, que esteja efetivamente explorando o imóvel e cumpra os requisitos estatuídos em lei, o direito à aquisição da gleba.

Para tanto, foram editadas algumas leis voltadas à normatização do tema, às quais podemos citar as Leis Estaduais nº 4.678/94, 5.966/10, 6.127/11 e 6.709/15.

Com a intenção de aprimorar os instrumentos jurídicos postos à disposição da Administração Pública para consecução de tão importante fim, entraram em vigor, recentemente, novos diplomas legislativos sobre a matéria, inaugurando-se o novo marco legal da Política de Regularização Fundiária do Estado do Piauí.

Em apertada síntese, esse novo marco opera sob duas vertentes, a saber:

- **Regularização de Ocupações**, regida pela Lei Estadual nº 7.294/19, com foco nos ocupantes de terras comprovadamente públicas que não detém qualquer título oponível ao ente estatal ou, se o tem, é de natureza meramente possessória;
- **Reconhecimento de domínio**, regido pelo art. 7º, parágrafo único, dos ADCT, da Constituição Estadual, c/c as disposições da Lei Complementar nº 244/19, pensado para os proprietários de imóveis rurais cuja cadeia dominial não demonstre a validade da sua aquisição originária. A ausência de comprovação da correta transmudação da propriedade o coloca numa linha de incerteza quanto à sua real natureza, se pública ou não. O reconhecimento de domínio vem com o desiderato de afastar essa nuvem de insegurança que paira sobre boa parte dos registros de imóveis piauienses.

A hipótese em apreço versa sobre regularização de **ocupação tradicional** incidente em imóvel rural integrante do patrimônio estadual, mais precisamente a "**Terra Indígena Serra Grande**", do **Povo Indígena Kariri de Serra Grande**, que se autodenomina "comunidade indígena de Serra Grande", localizada no Município de Queimada Nova, no Estado do Piauí.

4.2.1.2. Lei Estadual nº 7.294/19 e a questão das comunidades tradicionais

Fruto de um intenso, amplo e democrático debate entabulado entre o Estado do Piauí (Executivo, Legislativo e Judiciário) e os demais atores da sociedade ligados à causa fundiária em todas as suas nuances, a Lei Estadual nº 7.294/19, de maneira inovadora, traz em seu corpo normativo alguns preceitos específicos sobre o assunto "territórios e comunidades tradicionais".

Já em seu art. 3º, X, pegando de empréstimo o conceito de territórios tradicionais delineado no Decreto Federal nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, preceitua que:

Art. 3. Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

(...)

X - territórios tradicionais: os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem o art. 231, da Constituição Federal, e o art. 68, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e demais regulamentações.

A Seção IX, Capítulo III, do citado diploma legislativo, trata nomeadamente "dos territórios de povos e comunidades tradicionais" e da competência, em nível local, para executar as providências afins à regularização dessas ocupações, in verbis:

Art. 27. São considerados povos e comunidades tradicionais, para os efeitos desta lei, grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Art. 28. O Estado, por intermédio do INTERPI, procederá à identificação e ao mapeamento das comunidades de que trata esta Lei, devendo desenvolver e manter sistema integrado de informações, envolvendo os órgãos e as entidades da Administração Direta e Indireta do Estado.

Parágrafo único. O INTERPI poderá efetivar convênios com outras instituições para proceder à identificação das comunidades tradicionais.

Art. 29. Compete ao Estado, por intermédio do INTERPI, a regularização dos povos e comunidades tradicionais identificados nas terras públicas e devolutas estaduais através de procedimento administrativo a ser regulamentado em decreto.

Para tanto, o referido estatuto preconiza que: "Art. 5. A destinação das terras públicas deverá observar as seguintes prioridades: I - regularização dos territórios tradicionais;".

A opção pela proteção dos povos e comunidades tradicionais/locais na execução da política de regularização fundiária é densificada em outros enunciados da mencionada lei. Um deles, de suma relevância, reforça a prioridade daqueles em situações de conflitos:

Art. 15. Em caso de conflito nas regularizações de ocupações incidentes em terras devolutas ou públicas estaduais de que trata este Capítulo, o Estado priorizará a regularização em benefício das comunidades locais, definidas no inciso X do art. 3º, da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, se o conflito for entre essas comunidades e particular, pessoa natural ou jurídica.

No mesmo norte:

"Art. 9. São indisponíveis as terras públicas e devolutas necessárias:
I - à instituição de unidade de conservação ambiental e à proteção dos ecossistemas naturais;
II - à preservação de sítios de valor histórico, paisagístico, ecológico e científico, **ressalvadas aquelas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos e tradicionais;**"

A Lei Estadual nº 7.294/19, entretanto, não disciplina, em seu texto, o procedimento a ser seguido pelo Estado do Piauí para assegurar a essas comunidades históricas a titularidade, sob o prisma registral, dos seus territórios. A aplicação de suas normas, nesse caso, dar-se-á de forma residual, em conformidade com a regra inscrita no seu art. 11, parágrafo único:

"Art. 11. Serão passíveis de regularização, mediante a transferência de domínio ou concessão de direito real de uso, as ocupações incidentes em terras:

(...)

Parágrafo único. Serão destinadas às comunidades indígenas, quilombolas e tradicionais as terras públicas e devolutas estaduais por elas ocupadas coletivamente, as quais serão regularizadas de acordo com as normas específicas, aplicando-se-lhes, no que couber, os dispositivos desta Lei."

O processo em apreço versa sobre território de comunidade autodeclarada indígena. Nessa toada, impende aprofundar a análise para além da Lei Estadual nº 7.294/19.

4.2.2. A Constituição Federal - Índios - Arts. 231 e 232

Sob a ótica das normas plasmadas nos arts. 231 e 232, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, os Estados não detém competência para procedimentos relacionados a territórios indígenas. Uma simples leitura de tais excertos constitucionais é suficiente para fincar essa conclusão. Vejamos:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e **os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.**

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à

preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

O art. 20, XI, da Constituição de 88, elenca entre os bens da União "as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios", cabendo privativamente a ela legislar sobre populações indígenas (art. 22, XIV).

A Lei Federal nº 6.001/73(Estatuto do Índio), em seu art. 17, estabelece que:

Art. 17. Reputam-se terras indígenas:

I - as terras ocupadas ou habitadas pelos silvícolas, a que se referem os [artigos 4º, IV, e 198, da Constituição](#);

II - as áreas reservadas de que trata o Capítulo III deste Título;

III - as terras de domínio das comunidades indígenas ou de silvícolas.

O Decreto Federal nº 1.775/96, de 08 de janeiro de 1996, fixa o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas. Consoante esse regramento, "**as terras indígenas**, de que tratam o art. 17, I, da Lei nº 6001, de 19 de dezembro de 1973, e o art. 231 da Constituição, **serão administrativamente demarcadas por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio**, de acordo com o disposto neste Decreto" (art. 1º, Decreto Federal nº 1.775/96). O art. 2º, do aludido Decreto, ressalta que:

Art. 2. A demarcação das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios será fundamentada em trabalhos desenvolvidos por antropólogo de qualificação reconhecida, que elaborará, em prazo fixado na portaria de nomeação baixada pelo titular do órgão federal de assistência ao índio, **estudo antropológico de identificação**.

§ 1º O órgão federal de assistência ao índio designará grupo técnico especializado, composto preferencialmente por servidores do próprio quadro funcional, coordenado por antropólogo, com a finalidade de realizar estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação.

§ 2º O levantamento fundiário de que trata o parágrafo anterior, será realizado, quando necessário, conjuntamente com o órgão federal ou estadual específico, cujos técnicos serão designados no prazo de vinte dias contados da data do recebimento da solicitação do órgão federal de assistência ao índio.

§ 3º O grupo indígena envolvido, representado segundo suas formas próprias, participará do procedimento em todas as suas fases.

§ 4º O grupo técnico solicitará, quando for o caso, a colaboração de membros da comunidade científica ou de outros órgãos públicos para embasar os estudos de que trata este artigo.

§ 5º No prazo de trinta dias contados da data da publicação do ato que constituir o grupo técnico, os órgãos públicos devem, no âmbito de suas competências, e às entidades civis é facultado, prestar-lhe informações sobre a área objeto da identificação.

§ 6º Concluídos os trabalhos de identificação e delimitação, o grupo técnico apresentará relatório circunstanciado ao órgão federal de assistência ao índio, caracterizando a terra indígena a ser demarcada.

Não restam dúvidas, nesse passo, que o Estado do Piauí carece de competência para proceder à demarcação terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, cabendo à União, por intermédio dos seus órgãos e entidades, adotar as medidas pertinentes.

O caso dos autos, entretanto, malgrado faça remissão a comunidade tradicional autorreconhecida como indígena, guarda especificidades que permitem ir além do arremate pela incompetência do INTERPI para executar a regularização pretendida.

4.2.3. Comunidade e territórios tradicionais - Elementos culturais - Competência comum - Convenção nº 169 da OIT

4.2.3.1. Caso da Terra Indígena Serra Grande do Povo Indígena Kariri de Serra Grande

Ainda no ano de 2016, a Secretaria de Governo encaminhou ao INTERPI, por ordem do Exmo. Sr. Governador e através do Ofício 1812 GSG/AP, um documento intitulado "Carta dos Povos Indígenas Kariri e Tabajaras do Piauí", no qual as comunidades reivindicam ações do Estado para resolução de demandas ligadas a essas comunidades (Processo SEI 00071.005773/2020-09).

No atinente aos problemas fundiários, diante da total inércia do Governo Federal em adotar as deliberações correspondentes, o INTERPI iniciou procedimento discriminatório administrativo para arrecadar as terras devolutas referentes ao território reivindicado pela Comunidade Kariri, qual seja 2.116,6303 ha (Processo SEI 00071.005123/2019-11).

Após a regular tramitação do feito, a apontada gleba foi incorporada formalmente ao patrimônio estadual mediante o registro, em Cartório, do termo de encerramento da discriminatória, dando origem à **Matrícula nº 19.273, Ficha 01, do Livro nº. 2, do Cartório do 1º Ofício de Paulistana - PI**, com área total de **2.114,6769 ha** (dois mil, cento e catorze hectares, sessenta e sete ares e sessenta e nove centiares) e perímetro georreferenciado devidamente descrito no fôlio real.

Desta feita, o território reclamado pela pelo Povo Indígena Kariri de Serra Grande pertence, atualmente, sob o espectro jurídico, ao Estado do Piauí. Cumpre a este órgão de consultoria jurídica se posicionar, então, sobre a possibilidade de regularização, pelo Estado do Piauí, dessa ocupação tradicional.

Restou alicerçado no tópico 2, deste opinativo, a incompetência do ente federado para executar a delimitação de terras ocupadas por indígenas, sob pena de afronta ao modelo constitucional vigente.

O Relatório Histórico Social da Comunidade Indígena Kariri de Serra Grande - DIFUNDI(id 433926), elaborado pela antropóloga e consultora contratada pelo INTERPI Leslye Bombonato Ursini, informa, todavia, que "na atualidade (junho de 2020), nos dados disponibilizados pela Fundação Nacional do Índio - Funai, não consta qualquer Terra Indígena para o Estado do Piauí em processo de regularização fundiária, embora a Funai não ignore a existência de indígenas no Piauí, como segue no trecho de notícia veiculada no site da Funai, em 20 de outubro de 2017, sobre o evento III Fórum Nacional de Museus Indígenas do Brasil..."

É público e notório o desprezo do atual Governo Federal pela causa indígena e demais comunidades tradicionais, mitigando consideravelmente os imperativos constitucionais direcionadas à proteção desses povos.

Se, por um lado, ao Estado do Piauí falta competência para atuar na seara indígena com arrimo nos arts. 231 e 232 da Constituição, por outro está o ente, como integrante indissolúvel da República Federativa do Brasil (art. 3º, CF/88), vinculado às demais normas dirigidas ao resguardo da identidade cultural dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles indígenas, quilombolas, ribeirinhos, vazanteiros, veredeiros, catingueiros, geraizeiros, faxinalenses, pomeranos, fundo de pasto, extrativistas, ribeirinhos etc.

Assim, em face da omissão do Governo Federal em iniciar os trabalhos de delimitação e identificação da comunidade, o exame aqui levará em conta a qualificação do **Povo Indígena Kariri de Serra Grande** como comunidade tradicional lato sensu, relevando, por ora, a questão indígena, sob pena de penalizá-los gravemente.

4.2.3.2. Tradicionalidade e a proteção à cultura - Dever estatal

A Constituição da República, em seu plexo de regras e princípios, cataloga uma série de normas orientadas à proteção da Cultura como valor primordial de um Estado Democrático erigido sob o pilar do pluralismo e da dignidade da pessoa humana.

Os arts. 23 e 24, ao balizarem as competências comuns e legislativas concorrentes dos entes federados, prescrevem que:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e **cultural**, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou **cultural**;

V - proporcionar os meios de acesso à **cultura**, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;"

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

A CF/88 devota uma seção inteira para a Cultura. Nela, colhemos que:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Estado, aqui, não é tomado na acepção de unidade federada. O art. 216 prossegue:

Art. 216. **Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial**, tomados individualmente ou **em conjunto**, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

O Decreto Federal nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, define **Povos e Comunidades Tradicionais** como sendo **grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais**, que possuem formas próprias de organização social, **que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural**, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

Cabe do Estado do Piauí, nesse diapasão, envidar esforços para garantir a devida proteção desses grupos culturalmente diferenciados existentes em seus limites territoriais, **assegurando a eles as condições necessárias à sua preservação e ao seu pleno desenvolvimento como tal**; e, indubitavelmente, não é possível tratar de proteção a Povos e Comunidades Tradicionais dissociada da garantia ao seu respectivo Território, ante a relação intrínseca e simbiótica existente entre eles; território, para as comunidades, é extensão da própria existência, imbricado na forma de viver e sentir dos seus membros.

Como é sabido, o Brasil é signatário da Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho, ratificada em 25 de julho de 2002 e incorporada ao Direito brasileiro pelo Decreto Federal nº 5.051, de 19 de abril de 2004, consolidado posteriormente no Decreto Federal nº 10.088, de 05 de novembro 2019. À luz da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, a Convenção nº. 169/OIT possui status normativo supralegal (RE 349703, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, 03/12/2008 e Recurso Extraordinário nº. 466.343/SP); nesse contexto, toda medida legislativa infraconstitucional deverá estar em conformidade com suas disposições, constituindo, ainda, vetor interpretativo das próprias normas constitucionais.

As disposições da Lei Estadual nº 7.294/19, no que toca às comunidades tradicionais, estão em plena harmonia com o plexo normativo insculpido na Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais, uma vez que esta determina aos governos "assumir a responsabilidade de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade (art. 2º, 1). Continua:

Art. 2.(...)

2. Essa ação deverá incluir medidas:

- a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de igualdade, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos demais membros da população;
- b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições;**
- c) que ajudem os membros dos povos interessados a eliminar as diferenças sócio - econômicas que possam existir entre os membros indígenas e os demais membros da comunidade nacional, de maneira compatível com suas aspirações e formas de vida.

A parte II, da sobredita Convenção, cuida especialmente da matéria territorial. Cito:

Art. 13.

1. Ao aplicarem as disposições desta parte da Convenção, os governos deverão respeitar a importância especial que para as culturas e valores espirituais dos povos interessados possui a sua relação com as terras ou territórios, ou com ambos, segundo os casos, que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação.

2. A utilização do termo "terras" nos Artigos 15 e 16 deverá incluir o conceito de territórios, o que abrange a totalidade do habitat das regiões que os povos interessados ocupam ou utilizam de alguma outra forma."

Artigo 14

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.

2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.

3. **Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados."**

Em linhas pretéritas, viu-se que o território reclamado pelo **Povo Indígena Kariri de Serra Grande** foi devidamente arrecadado e formalmente integrado ao patrimônio estadual. Sobre esse ponto, trago à baila a posição do STF, exarada na ADI 3239/ DF, de Relatoria do Min. Cezar Peluso, ao debruçar-se sobre a constitucionalidade do Decreto nº 4.887/2003:

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

(...)

7. Incorporada ao direito interno brasileiro, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a "consciência da própria identidade" como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal.

10. O comando para que sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades tenham voz e sejam ouvidas."

Logo, se a comunidade em sua consciência identitária se reconhece como tradicional e reivindica um determinado território como indispensável à sua plena existência enquanto grupo culturalmente distinto, descabe ao ente estatal negar tal condição.

In casu, foi elaborado Relatório Histórico Social da Comunidade Indígena Kariri de Serra Grande, em trabalho primoroso executado pela antropóloga contratada pelo INTERPI, Me. Leslye Bombonato Ursini (doutoranda em Antropologia Social). A elaboração do documento foi precedida de consulta à comunidade, na forma determinada pela Convenção nº 169.

No tópico 6, do Relatório Histórico, a antropóloga discorre sobre o histórico dos povos indígenas no Piauí:

Os registros feitos por Curt Nimuendaju apontaram para a presença de indígenas Kariri, em algum momento no tempo, nos atuais estados da Paraíba, de Pernambuco,

do Piauí e da Bahia, conforme indicamos na Figura 8 — Ocupação Kariri ao longo do tempo (até 1938) anotada por Curt Nimuendaju, na página nº 21 deste Relatório. Note-se que a ocupação Kariri é aquela que o pesquisador conseguiu anotar e representou no mapa, há grupos próximos aos indicados que se juntaram, mudaram de nome, ou migraram para outras partes e que não estarão no mapa que trouxemos. Portanto, o mapa não é a totalidade da ocupação Kariri em determinadas épocas, mas traz notícia de que em dado momento, em dado local, ali estiveram grupos Kariri, que podem ou não ter permanecido naqueles locais.

Ao Relatório, foram incorporados mapas históricos, informações sobre a Comunidade Kariri, o território, conflitos existentes na área, dentre outros dados relevantes. Em sede de conclusão, a consultora arremata:

10 Conclusão e Recomendações

(...)

A Comunidade Indígena Kariri de Serra Grande é uma comunidade que tem seu território no espaço rural, com atividades de plantio e de criação e pleiteia a titulação coletiva do território em proveito da manutenção da comunidade. A autoidentidade da comunidade é indígena, o que faz com que a titulação coletiva, solicitada pela comunidade, seja de suma importância para o grupo, porque possibilita a reprodução física, cultural, econômica e social da comunidade.

(...)

Em tempo, cabe informar que a área indicada para a titulação é a do território da Comunidade Indígena Kariri de Serra Grande, indicado por ela na ocasião do gerreferenciamento, de modo que, vale apontar, não se trata de área afastada de tal território, o que poderia resultar em desterritorialização; e, também, que não se está titulando terceiros externos à comunidade em concomitância ao presente processo e em área incidente no território indicado pela comunidade ou de forma a encurtar desse território os limites, afastando, dessa forma, alguma interpretação de suposta aquiescência a eventual esbulho.

Os traços de tradicionalidade, portanto, estão satisfatoriamente demonstrados no Relatório reportado. Tal constatação é suficiente para legitimar a atuação do INTERPI na regularização fundiária em espeque, independente da autointitulação "indígena".

4.2.4. Titulação - Abordagem jurídica

O território da comunidade Kariri é objeto da matrícula nº 19.273, Ficha 01, do Livro n. 2, do Cartório do 1º Ofício de Paulistana - PI, com área total georreferenciada de 2.114,6769 ha (dois mil, cento e catorze hectares, sessenta e sete ares e sessenta e nove centiares).

A comunidade, nessa qualidade, não tem aptidão para titularizar direito dominial; em consequência, seus membros organizaram-se e constituíram a "Associação Indígena Cariri da Comunidade Serra Grande", CNPJ 04.951.709/0001-23.

Pinçamos, anteriormente, que a Lei Estadual nº 7.294/19 não descreve o roteiro para titulação de comunidades tradicionais e sua aplicação, nesses casos, dar-se de forma supletiva, onde couber. Consignamos, ainda, que a regularização do território Kariri não levará em conta,

por ora, a sua identificação puramente indígena, sob pena de remeter a competência para o nível Federal.

No plano local, a Lei Estadual nº 5.595/06 rege a regularização de áreas ocupadas por remanescentes de comunidades quilombolas. O seu art. 3º assinala que “Os títulos propriedade serão conferidos em nome de associações legalmente constituídas, constando cláusula de inalienabilidade e intransferibilidade.”

Desta feita, ante a ausência de uma norma específica, a transferência do domínio do imóvel à comunidade Kariri deve seguir o modelo previsto para os remanescentes de Quilombolas, com a emissão de Título de Doação em favor da "Associação Indígena Cariri da Comunidade Serra Grande", CNPJ 04.951.709/0001-23, com expressa vedação à inalienabilidade, intransferibilidade e fracionamento, de modo a garantir a integridade do território, em atenção aos comandos normativos aqui esmiuçados. Por força do art. 1.245, do Código Civil, deve o INTERPI diligenciar para garantir o efetivo registro do título.

Por fim, uma vez perfeita a transferência do domínio, recomendo a cientificação da Funai para adoção das providências a seu cargo.

4.3. CONCLUSÃO

Isso posto, com arrimo nos fundamentos acima alinhavados, opino pela possibilidade de regularização fundiária da comunidade tradicional "**Kariri de Serra Grande**" mediante a doação à "Associação Indígena Cariri da Comunidade Serra Grande", CNPJ 04.951.709/0001-23, do imóvel de **matrícula nº 19273, Ficha 01, do Livro n. 2, do Cartório do 1º Ofício de Paulistana - PI, com área total georreferenciada de 2.114,6769 ha** (dois mil, cento e catorze hectares, sessenta e sete ares e sessenta e nove centiares), referente ao território reivindicado pela comunidade.

À apreciação superior, na forma do art. 20, parágrafo único, da LC 56/15(LOPGE), o qual condiciona a produção de efeitos deste parecer à aprovação do Procurador Geral do Estado.

Teresina-PI, 11 de agosto de 2020.

FÁGNER JOSÉ DA SILVA SANTOS
PROCURADOR DO ESTADO
CHEFE DA PROCURADORIA JURÍDICA DO INTERPI



Documento assinado eletronicamente por **FÁGNER JOSÉ DA SILVA SANTOS - Matr.0321484-2, PROCURADOR DO ESTADO - CHEFE DA PJ/INTERPI**, em 12/08/2020, às 12:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Cap. III, Art. 14 do [Decreto Estadual nº 18.142, de 28 de fevereiro de 2019](#).

**PROPRIEDADE
TERRITORIAL
NO ESTADO
DO PIAUÍ**

Homenagem a Simplicio Mendes

Entre 2019 e 2021 o INTERPI fez um trabalho de digitalização do seu acervo, paralelamente à construção de uma Biblioteca Virtual com o acervo digital dos cadastros e registros imobiliários históricos do Piauí. Tivemos os apoios financeiro do Banco Mundial e técnico da FADEX/UFPI. Acreditamos que com essa ampla publicização de documentos muito importantes haverá a solução de muitos gargalos burocráticos relativos ao domínio de terras no Piauí, com o destravamento de investimentos que trarão desenvolvimento socioeconômico ao nosso Estado e ao nosso povo.

Francisco Lucas Costa Veloso
Diretor do INTERPI (2019-2022)

