

HISTÓRICO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO PIAUÍ

Flávio Almeida Martins¹

RESUMO

O presente artigo pretende demonstrar como foi regulamentado o processo de regularização fundiária decorrente da Lei de Terras (Lei nº 601/1850) no Estado do Piauí. Intenta-se ainda, ofertar meios para que o Estado do Piauí, possa cadastrar e certificar a validade ou não dos títulos de propriedade históricos concedidos pelo sistema de regularização da Lei de Terras cumulado com a legislação estadual que versou sobre o tema, no início do período republicano. Para tanto, fez-se um levantamento: do histórico dos títulos de propriedade concedidos até 1850 e os seus processos de revalidação no Piauí; da regularização fundiária via legitimação das posses pelo registro paroquial, somado aos pagamentos feitos ao Estado do Piauí na forma da Lei Estadual nº 168/1898 e delimitados pelos processos demarcatórios e divisórios judiciais. Traça-se no presente a linha evolutiva dos requisitos para a aquisição, transferência e extinção do direito de propriedade no âmbito piauiense, de acordo com a legislação federal que criou os cartórios de registro de imóveis e a Lei de Registro Público, e a legislação que criou a obrigatoriedade do georreferenciamento geodésico. Por fim aponta-se os requisitos a serem preenchidos a fim de que se possa certificar o direito ao Domínio Pleno da propriedade privada no Piauí.

Palavras-chave: Regularização fundiária; Lei de Terras; Registros paroquiais; Lei do Estado do Piauí nº 168/1898; Terras Devolutas; Propriedade Privada Imobiliária.

INTRODUÇÃO

A partir do conceito de “regularização fundiária”, formatado por Richard Martins Torsiano, pelo qual a define como “uma política pública integrada com um sistema de administração de terras, que, por sua vez, deve estar subordinado à governança responsável da terra”, pode-se extrair três elementos básicos do que vem a ser regularização fundiária, quais sejam: política pública, sistema de administração de terras e governança territorial. Esses três elementos trazem consigo um elemento comum “a intervenção estatal para atender aos fins públicos”. Sendo a primeira o próprio interesse público; a segunda, como o meio de registro da informação e o terceiro como normas, processos e organizações capazes de delinear os rumos das decisões administrativas, para atender ao primeiro (interesse público,

¹ Bacharel em Direito pelo Centro Unificado de Teresina – CEUT e advogado militante em Teresina/PI.

mesmo que, ora, seja na acepção de interesse do Estado, ora, seja no interesse da sociedade).

O propósito do presente artigo é analisar as perspectivas históricas, dos pretéritos processos de regularização fundiária havidos no Piauí, sob a luz desses elementos. Contudo, antes de adentrar-se à análise da legislação fundiária piauiense, mister se faz uma rápida incursão no histórico fundiário nacional, desde o período colonial.

Pela análise em tela, observa-se que, ao contrário da colonização Norte- Americana, desde o início da ocupação territorial, o Estado, põe, na posição de mero “chancelador”, “conciliador”, “mediador” dos interesses decorrentes da atuação privada, como se demonstra adiante.

BREVE HISTÓRICO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA BRASILEIRA (PRE-REPUBLICANA)

Numa imersão histórica, trançando-se o paralelo entre o modo da colonização portuguesa e a legislação fundiária para o território do Brasil, poderíamos identificar alguns momentos políticos que geraram sistemas próprios de regularização fundiária no Brasil Colônia e no Brasil Império.

Antes das grandes navegações, o Governo Português teve que criar em 1375 uma política fundiária, capaz de incentivar a produção em todas as áreas do seu território, para tentar assegurar o abastecimento de alimentos do seu povo. Sob esse auspicioso fundamento prático, surgiu a política das sesmarias portuguesas.

Com o advento das grandes navegações, ampliação do comércio com as índias e as “descobertas” de novas terras, na América, na África e na Ásia, a política fundiária do governo português, para a suas colônias, apesar de ter mantido a mesma denominação (“política sesmarial”), passou a incorporar outros objetivos, que se sobrepuseram ao princípio originário.

No Brasil colônia, mesmo sob a égide da mesma legislação portuguesa, a prática dos atos administrativos (confirmações de sesmarias) tratou de fazer valer a maior pretensão do reino português, impor-se como organização estatal nas américas. Aqui pela continental dimensão da colônia, o objetivo primeiro da “política fundiária” era a própria ocupação do território. A produção ficou em segundo plano. Por essa, razão tem-se que dentre as cláusulas sesmarias brasileiras estavam elementos como o exercício da fé cristã e a possibilidade de retomada da posse em caso de denúncia.

Nesse período o sistema de administração da terra era muito primitivo, restringia-se, basicamente no “encadernamento” dos deferimentos e confirmações dos pedidos de concessão de sesmarias para as áreas ocupadas e pelos raros recadastramentos dos

possuidores de terras, como o havido em 1702 em toda a colônia e em 1763 em decorrência da elaboração do primeiro mapa pela equipe de Gallucci que esteve a serviço do primeiro governo da Capitania do Piauí. A gestão do território cingia-se, essencialmente, a processos administrativos decorrentes de denúncias de descumprimento de cláusulas sesmarias e a concessões de novas sesmarias. Não havia fiscalização rotineira pela administração pública acerca do cumprimento dessas obrigações. Elas só surgiam em caso de denúncias, que premiava o denunciante, com a nova titulação sobre o imóvel do denunciado.

A “política fundiária” do Brasil império, teve dois momentos. No primeiro, a gestão de administração das terras, teve que ser negligenciada, pois a administração pública do primeiro império, após a independência, estava ocupado em solidificar os elementos constitutivos do país, que estava em formação. Nesse período, foram definidos os limites do país, por meio de guerras internas e externas. Adotou-se política pública para firmar em todo o território um padrão cultural, via constituição de uma historiografia própria, difusão do ensino da história do Brasil e da língua portuguesa, por meio da “catequese” oficial realizada pelo diretório dos índios, o que praticamente extinguiu as línguas indígenas, então remanescentes. Ante a ausência de “clima” para discussão de problemas locais, como a gestão dos limites das propriedades e da formação do poder local, a “política fundiária” no primeiro império, simplesmente não existiu.

Passados esses momentos mais turbulentos, em 1850, já no segundo império, chegou-se ao fim da discussão do projeto de lei de “regularização fundiária” que se arrastava no legislativo por cerca de duas décadas, e em 18 de setembro daquele ano foi publicada a Lei nº 601, que ficou conhecida como a Lei de Terras do Brasil, a qual foi regulamentada em 30 de janeiro de 1854. Por essa legislação ficaram assentadas as bases do primeiro sistema de “regularização fundiária” genuinamente brasileiro, que consistiam essencialmente em estabelecer regras para: revalidação dos títulos de sesmarias já concedidas; regularizar as posses de áreas ocupadas durante o vácuo legislativo do período do primeiro império, através de um cadastro de imóveis a ser realizado pelos registros dos pedidos realizados pelos padres das paróquias da igreja católica no país; converter essas posses em propriedade por meio do pagamento pela aquisição da propriedade ao império, por meio da Repartição Especial de Terras Públicas que foi criado pelo império em cada província do país. No Piauí, essa repartição funcionou apenas de 1858 a 1860, não tendo desempenhado seu papel a contento, tendo gerado, inclusive relatórios contraditórios ao Ministério dos Negócios do Império. A atuação desse órgão deixou poucos registros nos arquivos para a administração da província, tendo sido feito um levantamento mais aprofundado sobre essa documentação remanescente, somente nos dias atuais, através da pesquisa de mestrado, apresentada na Universidade

Federal do Piauí, intitulada *“Para bem Cumprir” a Lei das Terras: o processo de regularização fundiária no centro-sul da Província do Piauí (1850-1860)*, do historiador Cássio de Sousa Borges .

Na maioria das províncias, a regulamentação sobre o pagamento pelas terras possuídas, só ocorreu, no período republicano, quando, por força constitucional, as áreas devolutas passaram a pertencer aos, então, novos Estados Federados.

DA PRIMEIRA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO ESTADO DO PIAUÍ.

No Estado do Piauí, a questão da “regularização fundiária” teve início com a criação e organização da Repartição de Obras Públicas, Terras e Colonização, por meio do Decreto nº 62 de 21.11.1896, e por força da Lei Estadual nº 168 de 04.07.1898 c/c Dec. Estadual nº 92 de 14 de setembro de 1898. Por esses instrumentos legais foi determinado o pagamento compulsório ao Estado pelas terras possuídas para fins de registro estadual, sob pena de tornarem-se devolutas. Com esses instrumentos jurídicos, o Estado do Piauí, fez cumprir os termos do art. 59 do regulamento de terras (Dec. 1.318 de 1854) e pôde realizar o registro de todas as propriedades do Estado por meio do registro de imóveis realizado pelo poder executivo em 33 (trinta e três) livros abertos pelo diretor daquele departamento. Os pagamentos foram realizados e registrados pela secretaria de Fazenda do Estado do Piauí nos anos de 1898 e 1899. Assim, pela análise desses livros, observou-se que o Estado do Piauí do começo do século XX, contava já com cerca de 38.000 imóveis privados, mesmo antes da criação dos cartórios de registros de imóveis pelo Código Civil brasileiro de 1916.

No Piauí, dos 15 primeiros anos do século XX (antes do código civil) um imóvel privado ou público só poderia ser objeto de transmissão se estivesse registrado pelo Estado do Piauí em um dos citados livros, que ficaram sob a gestão da Repartição de Obras Públicas e Terras e Colonização, isso, por força do Decreto Estadual nº 121 de 18 de abril de 1899.

A regulamentação da alienação das áreas de terras remanescentes do Estado, iniciou-se pelas regras da Lei nº 292 de 01.07.1902. Mas poucos foram os procedimentos realizados nesse período, diante do pequeno número de ações de demarcação dos limites privados, que naquela época, apesar de conhecidos, em sua maioria não estavam ainda tecnicamente delimitados e, ou, homologados pelo judiciário.

Para fins didáticos, ousamos classificar o período da história do Piauí, compreendido entre a proclamação da república e até a revogação da Lei nº 292 de 01.07.1902, como o período da primeira tentativa de regularização fundiária do Estado do Piauí, da qual podemos extrair os seguintes fundamentos: levantar, registrar e exigir o pagamento dos sucessores daqueles que registraram paroquialmente os imóveis ocupados em 1854; tornar nulo qualquer

outro título de posse ou propriedade que não tenha sido registrado nos livros do Executivo; regulamentar a venda de terras devolutas pela Lei nº 292 de 01.07.1902.

Desse modo se deram, no Piauí, os passos seguintes para a regularização fundiária das terras possuídas historicamente pelos sucessores dos primeiros colonizadores do Estado. Que em sua maioria, não foi adiante, frente ao alto custo do processo demarcatório e do baixo valor da terra, naquela época.

“RÉIS DE POSSE” e “CRUZEIROS DE POSSE”: EFEITO NOTARIAL DO REGISTRO DE TERRAS DO EXECUTIVO NO REGISTRO IMOBILIÁRIO PÓS CÓDIGO CIVIL DE 1916.

Após o advento do código civil brasileiro de 1916, foram criados os cartórios de registros de imóveis e seus históricos livros das “Transcrições das Transmissões”. A partir de então no Piauí, qualquer transmissão imobiliária, precisaria demonstrar a existência do registro imobiliário no “livro do executivo” e fazer “transcrever a transmissão” no livro próprio do Cartório do Registro Imobiliário competente.

Assim, os registros imobiliários realizados após 1916, passaram, no Piauí, a ser realizados nos cartórios de registro de imóveis, por meio da transcrição no livro da transcrição das transmissões do “Registro do recibo de pagamento” anteriormente emitido pelo Estado do Piauí e do ato de transmissão (contrato, formal de partilha, testamento, termo de doação, etc.). Surge então a expressão “*réis de posse*”.

Naquela época a maioria dos imóveis não contava com processo demarcatório recente, até porque, ainda não havia regulamentação própria sobre esse procedimento e nem havia grande interesse da sociedade, pois a propriedade imobiliária rural tinha pouco valor econômico e os custos para a contratação de engenheiro agrimensor, advogados e outras despesas judiciais, acabaram por deixar os registros imobiliários dos primeiros imóveis por anos sem a indicação dos seus limites territoriais. Por isso as vendas e as transmissões continuaram a ser feitas com base da divisão numérica dos valores dos “*réis de posse*”.

Com a mudança da moeda nacional em 1940, os Cartórios do Estado do Piauí, passaram a proceder os registros dos títulos imobiliários privados decorrentes da Lei nº 168/1898, retirando “três zeros” do registro de pagamento original, passando a citá-los como “*cruzeiros de posse primitivos*”.

DO SEGUNDO SISTEMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO PIAUÍ DE 1928.

Na década de 1920, o Estado do Piauí buscou implantar um “**sistema de Governança de Terras**”, por meio do “Código de processo civil e comercial do Piauí”, pela

Criação da Delegacia de Terras, órgão encarregado da administração fundiária e que assumiu as funções da antiga Repartição de Obras Públicas, Terras e Colonização e pela criação de nova lei dispendo sobre a gestão das terras devolutas do Estado (Lei 1.220, de 1928).

De início, o Estado do Piauí encomendou levantamento jurídico sobre a propriedade territorial no Piauí ao Dr. Simplício de Sousa Mendes, então juiz de Barras. Trabalho que foi editado em livro e serviu de base para que o procurador Geral do Estado solicitasse à Biblioteca do Pará as cópias das (309) Sesmarias Piauienses emitidas em São Luis (1727-1789). Após, o Estado receber três livros cópia, coube ao diretor do Arquivo Público do Piauí, Anísio Brito organizá-los e indexá-los em livro próprio do arquivo, com indicação no nome de cada sesmaria, de cada sesmeiro e de a data de sua expedição e a data de confirmação pelo rei. Nessa mesma época, também foi feito o mesmo trabalho de indexação do conteúdo dos livros originais das (279) sesmarias emitidas em Oeiras (1789-1823) e os originais dos registros paroquiais de terras, nesse caso indicando as datas segundo cada livro. Dados que constam em relatório de governo de 1926.

Naquela época o Arquivo Público do Estado do Piauí, também se encarregou de guardar uma via dos 33 livros de registro de terras abertos pelo executivo do Estado do Piauí, nos termos da Lei nº 168/1898, que estavam sob a guarda do então inativo Repartição de Obras Públicas, Terras e Colonização. Dados que constam em relatório de governo de 1926.

Quanto aos citados 33 livros de registro de terras abertos e “administrados” pelo Repartição de Obras Públicas, Terras e Colonização, não se chegou a fazer nenhuma indexação e nem mesmo citação no índice geral de Terras do Arquivo Público do Piauí. Supomos que tal organização não tenha ocorrido, talvez, ou, porque, no trabalho de Simplício Mendes não tenha sido citado nada sobre esses livros, ou, porque, o volume de trabalho era bem maior, cerca de 38 mil registros de pagamentos, compendiados em 33 livros.

Ao tempo que dava seguimento a esse trabalho de pesquisa e organização de dados físicos, o Estado do Piauí, elaborou nova lei para a gestão de terras devolutas (Lei nº 1.220/1928, que faz em seu texto expressa menção à Lei 168/1898). Como se pode perceber o Estado do Piauí tentou (re)estruturar o sistema de governança de terras, baseando-se em três pilares: política pública de conhecer, resguardar e concentrar as informações do acervo dos títulos de terras particulares já concedidos; indexação física de parte do acervo para bem poder administrar as informações sobre os títulos concedidos (“início de sistema rudimentar de administração de terras particulares”); criação de órgão de gestão próprio com finalidade de gerir o patrimônio imobiliário do Estado (Delegacia de Terras); e, a adoção de um novo sistema de gestão e governança de terras devolutas através da Lei Estadual 1.220 de 25 de julho de 1928.

Com base nessa legislação, seguiu-se o primeiro ciclo das demarcações de terras privadas no Estado do Piauí. Contudo, talvez pela crise que assolava o país na década de 1930, só partir de 1940, já égide, do Código de Processo Civil Brasileiro de 1939, intensificaram-se as demarcações de terras privadas. Devido, ainda aos custos do processo e ao baixo valor das propriedades, a maioria desses processos de demarcação arrastaram-se por anos, alguns por décadas. De modo, que, pelo que se pesquisou, nesse período, o Estado do Piauí permaneceu praticamente inerte, quanto aos processos discriminatórios das áreas públicas.

DO VÁCUO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (1947-1967)

Especialmente porque em 1947, a obrigação de discriminar as terras devolutas foi transferida, por força do art. 4º dos ADCT da Constituição Estadual de 1947 para os Municípios, que, praticamente não procederam a essas ações discriminatórias nesse período. O dever de discriminar as terras devolutas, voltou com a Constituição Estadual de 1967.

DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DA DÉCADA DE 1970.

Apesar do poder-dever insculpido na Constituição Estadual de 1967, somente em 1971 o Estado do Piauí passou a demonstrar certo interesse em uma política pública de regularização fundiária, com o advento da criação da COMDEPI (COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO PIAUÍ). Mas de fato, só com o advento da Lei Federal nº 6.383 de 7.12.1976, o Estado passou a promover alguns processos discriminatórios de terras devolutas. Contudo, esses processos envolveram áreas imensas, algumas delas superando os 100 mil ha. As cópias desses processos, encontram-se na Vara Agrária do Piauí, e que já procedeu a digitalização das mesma e pode ser consultada a pedido ao juiz daquela vara. Numa análise preliminar, vê-se que a dimensão das áreas e as distâncias que os técnicos deveriam percorrer, fizeram que alguns memoriais descritivos, estejam formando polígonos complexos. Fato que torna necessário que se procedam perícias técnicas (geomensura) para avaliar os serviços realizados àquela época e verificar a viabilidade de aproveitar-se todo esse trabalho já desenvolvido pelo Estado do Piauí e pelo Judiciário na década de 1970.

De uma forma geral, a princípio, parece-nos que a política de regularização fundiária desenvolvida pelo Estado do Piauí, naquela época, respeitou as propriedades privadas históricas que já haviam sido demarcadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS DÉCADAS DE 1980 A 2019

Pela Lei Estadual Nº 3.783, de 16.12.1980, foi criado o Instituto de Terras do Piauí, órgão que ficou responsável pela gestão do patrimônio fundiário do Estado do Piauí. Nosso estudo ainda não contempla o trabalho realizado pelo INTERPI.

Ressaltamos que é imprescindível para uma boa gestão fundiária do Estado do Piauí, o resgate e o compêndio eletrônico dos registros históricos desde o período colonial até os dias atuais, para a formação de banco de dados georreferenciados, que seja capaz de fornecer ao gestor de terras do Estado do Piauí a segurança para arrecadar e registrar as terras devolutas remanescentes. Com um banco de dados dessa natureza, o gestor estadual de terras terá maior segurança para certificar os limites do domínio privado pleno, com o qual poderá fazer comparação eletrônica de seu banco de dados cartográficos com os congêneres do INCRA, do Ministério do Meio Ambiente (CAR), e demais instituições públicas e privadas.

Um trabalho dessa natureza aumentará a segurança jurídica e a transparência das transações imobiliárias do Piauí, em especial das grandes áreas agrícolas, das região turística litorânea e das zonas apropriadas a produção de energia solar e eólica.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Cecília Ladeira de. **Retificação da área no Registro Imobiliário**. São Paulo: Jurídica Brasileira Ltda., 1999. 69 p.

ALVES, Vicente Eudes Lemos. **Mobilização e modernização nos cerrados piauienses**: formação territorial no império do agronegócio. 2006. Tese de Doutorado (Pós-graduado em Geografia Humana)- Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível

em:http://file:///C:/Documents%20and%20Settings/admin/Meus%20documentos/Downloads/doutorado_VicenteEudesLemosALVES.pdf. Acesso em: 16 maio 2018.

ARQUIVO PÚBLICO DO PIAUÍ. **Registros Paroquiais de Terras**. Livros manuscritos: Teresina, 1854-1860.

ARQUIVO PÚBLICO DO PIAUÍ. **Registros de Terras Possuídas do Estado do Piauí**. Livros manuscritos: Teresina, 1898-1912.

BORGES, Cássio de Sousa. **“Para bem cumprir” a Lei das Terras**: o processo de regularização fundiária no centro-sul da Província do Piauí (1850-1860). Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.

BRASIL. **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**: Código Civil. 2002. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 16 maio 2018.

BRASIL. LEI Nº 6.015, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1973: Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências.. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. LEI Nº 10.267, DE 28 DE AGOSTO DE 2001: Altera dispositivos das Leis nos 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. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Leis_2001/L10267.htm>. Acesso em: 16 maio 2018.

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 9.760, DE 5 DE SETEMBRO DE 1946: Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del9760.htm>. Acesso em: 15 maio 2018.

BRASIL. LEI Nº 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850: Dispõe sobre as terras devolutas do Império. 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 16 maio 2018.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824): Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 16 maio 2018.

JÚNIOR, Cláudio Grande. **FALHAS NO INÍCIO DO RECONHECIMENTO JURÍDICO DO DOMÍNIO PRIVADO ABSOLUTO SOBRE TERRAS NO BRASIL:** Estudo para Melhor Compreensão da Situação Atual das Terras Devolutas e da Falta de Presunção Absoluta de Veracidade do Registro Imobiliário Comum. 2014. 32 p. Artigo Científico (Graduado e Especializado)- UFG, Goiás, 2015.

JUNQUEIRA, Messias. **O instituto brasileiro das terras devolutas.** São Paulo: Lael, 1976.

MENDES, Simpício de Sousa. **Propriedade territorial do Piauí e outros escritos.** 2ª edição.

ed. Piauí: Halley S.A. Gráfica e Editora, 2017. 196 p.

MERCEDES, Rafaela. **Mudanças no novo CPC no tocante às ações de família: dos meios extrajudiciais de resolução de conflitos-Conciliação e Mediação..** 2016. Disponível em: <<https://rafaellamercedes.jusbrasil.com.br/artigos/295865549/mudancas-no-novo-cpc-no-tocante-as-acoes-de-familia>>. Acesso em: 16 maio 2018.

MIRANDA, Newton Rodrigues. **Breve histórico da questão das terras devolutas no Brasil e dos instrumentos legais de posse sobre esses bens.** 2011. 24 p. Artigo Científico (Bacharel em Direito)- Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2011.

STEFANINI, L. Lima. **A propriedade no Direito Agrário.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. 300 p.