

O TÍTULO DE POSSE E A LEGITIMAÇÃO DE POSSE COMO FORMAS DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE

*Girolamo Domenico Treccani*¹

Este trabalho procura apresentar algumas reflexões sobre os diferentes caminhos para o acesso à propriedade a partir de um instituto especial previsto na legislação estadual: o “Título de Posse” e a legitimação de posse, instituto presente desde o tempo imperial. O “Título de Posse” é documento mais importante da história fundiária paraense não só por ter sido aquele que vigorou por mais tempo (permaneceu em vigor durante mais de um século, mais precisamente 105 anos), mas também devido ao fato de ter sido o documento com o maior número de emissões (teriam sido expedidos mais de cinquenta mil títulos).

Estes dois institutos jurídicos provocam ainda hoje intensos debates. O inciso V do art. 10 da Lei estadual nº 7.289, de 24 de julho de 2009, prevê que: “A alienação das terras públicas rurais do Estado do Pará será efetuada por: [...] IV – *legitimação de posse*”. Este inciso chegou a ser vetado pela Governadora Ana Júlia Carepa, entendendo que poderia suscitar dúvidas na implementação da lei, mas a Assembleia Legislativa restabeleceu o texto original. Para poder entender melhor esta discussão serão apresentados os dois institutos destacando-se suas semelhanças e principais diferenças. Procurar-se-á de maneira especial verificar o valor jurídico dos Títulos de Posse. Antes de adentrar neste debate é necessário resumir rapidamente como se deu a história do processo de ocupação territorial do Brasil e quais os documentos utilizados ao longo deste tempo.

A história fundiária brasileira pode ser subdividida em quatro períodos: regime sesmarial (1500-1821), regime de posse (1821-1850), regime da Lei de Terras (1850-1889) e período republicano (1889 até os nossos dias). Durante cada um deles a legislação colonial, imperial, federal e estadual utilizaram vários instrumentos jurídicos: Carta de Sesmaria, Registro Paroquial ou Registro do Vigário, Registro Torrens, Título de Posse, Título de

¹ Assessor Chefe ITERPA, Doutor em Ciências: Desenvolvimento Sócioambiental (NAEA-UFPA), Professor de Direito Agrário e Ambiental da Universidade Federal do Pará – UFPA.

Legitimação, Título de Propriedade, Título Provisório, Título Definitivo, Título de Arrendamento, Título de Aforamento, Título de Ocupação, Título de Ocupação Colonial, Título Colonial, Título de Ocupação de Terras Devolutas, Licença de Ocupação, Autorização de Detenção, Doação pelo Poder Público com condições resolutivas, Contrato de Alienação de Terras Públicas, Bilhete de Localização, Título Precário de Doação Onerosa, Carta de Anuência, Autorização de Detenção de Bem Público, Certificado de Habilitação a Regularização Fundiária, Certificado de Ocupação de Terra Pública, Contrato de Concessão de Uso e Contratos de Concessão de Direito Real de Uso, são só alguns dos documentos utilizados. Analisando esta legislação esparsa, confusa, quando não contraditória, pode-se comprovar que alguns deles afiançavam tão somente o acesso à posse, outros eram translativos de domínio, isto é garantiam a incorporação do imóvel na propriedade privada.

A expedição de cada um destes documentos estava regulamentada por normas específicas, cuja análise permite ilustrar como, ao longo do tempo, evoluiu a possibilidade de transferir as terras originariamente públicas ao patrimônio particular. Apesar do grande número de documentos previsto no ordenamento jurídico português e brasileiro não foram muitas as atenções dos doutrinadores sobre o valor de cada documento fundiário, sobretudo ao verificar quais eram efetivamente instrumentos transmissores da propriedade da terra do patrimônio público aos particulares.

ORIGEM DA PROPRIEDADE NO BRASIL

A partir da conquista portuguesa do Brasil, deixaram de existir terras sem dono, todas elas incorporaram-se ao patrimônio da coroa portuguesa. Roberto Moreira de Almeida² ensina que: “Toda a terra, antes ocupada pelos silvícolas, por direito de ocupação (descobrimento), passou a pertencer à Coroa portuguesa”.

² ALMEIDA, Roberto Moreira de. Sesmarias e terras devolutas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 40, n. 158, p. 310, abr./jun. 2003.

Ruy Cirne Lima³ resume esta situação numa frase hoje repetida por muitos doutrinadores: “A história territorial do Brasil começa em Portugal”. Por isso que se pode afirmar uma realidade aparentemente paradoxal: as terras ainda antes de o Brasil ser “descoberto” pelos europeus já pertenciam a Portugal. Numa época histórica em que prevalecia o poder absoluto dos soberanos, estes bens incorporaram-se ao patrimônio da coroa.

Hely Lopes Meirelles⁴ sintetizou esta mesma realidade com as seguintes palavras:

No Brasil todas as terras foram, originariamente, públicas, por pertencentes à Nação portuguesa, por direito de conquista. Depois, passaram ao Império e à República, sempre como domínio do Estado. A transferência das terras públicas para os particulares deu-se paulatinamente por meio de concessões de sesmarias e de data, compra e venda, doação, permuta e legitimação de posses. *Daí a regra de que toda terra sem título de propriedade particular é de domínio público* (destaques apostos).

Esta investigação histórica nos revela uma premissa fundamental que baliza toda a interpretação dos direitos públicos e particulares posteriores relativos ao patrimônio fundiário: a propriedade da terra era originariamente pública.

Neste contexto, só o rei português poderia permitir o acesso à propriedade da terra. Isso fez com que o direito de propriedade, no Brasil, tivesse sua origem do desmembramento do patrimônio público; *as terras eram assim originariamente públicas e, até hoje, elas podem ser consideradas propriedade de particulares só se seus detentores comprovarem que as receberam a justo título tendo obedecido aos procedimentos administrativos previstos na legislação em vigor no momento histórico do destaque do imóvel do patrimônio público*. Por isso todo e qualquer documento de propriedade imobiliária, para ser considerado juridicamente válido, deverá apresentar sua vinculação a um ato emanado pelo poder público competente que lhe dê a garantia de que aquela terra foi legalmente descorporada do patrimônio público.

3 LIMA, Ruy Cirne. *Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. Porto Alegre: Sulina, 1954.p.11.

4 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 455.

A doutrina é unânime em reconhecer que a história do direito agrário e a estrutura agrária brasileira fincaram suas raízes no direito português, pois quando começou o processo de colonização não foi elaborada uma legislação específica para a colônia, mas passaram a vigorar no Brasil as leis lusitanas, que estabeleciam a maneira de adquirir, exercer, conservar e alienar as terras.

Durante todo o período colonial vigorou a Lei de Sesmaria de 1375 que previa a transferência de domínio depois do cumprimento de algumas cláusulas contratuais, tais como: aproveitamento do solo, medição e demarcação do imóvel, registro da carta e pagamento do dízimo. Cumpridas todas estas obrigações o rei confirmaria a carta e a terra seria incorporada no patrimônio particular.

A despeito de ter perdurado durante mais de dois séculos este documento teve pouco impacto no ordenamento fundiário regional. Um levantamento realizado por Vianna no começo do século XX mostra que na Província do Grão-Pará (que abrangia os atuais Estados de Pará, Amapá, Amazonas, Maranhão e Piauí), de 1700 até 1835,⁵ teriam sido expedidas 2.158 cartas de sesmaria. O mesmo autor afirma que destas só 560, isto é, cerca de 25,95% do total, foram confirmadas transformando-se em propriedade plena. Estes documentos permitiram a incorporação no patrimônio particular de 4.319.272 hectares. No Pará teriam sido confirmadas 386 cartas com uma área de 2.088.689 hectares. Ratificando-se estas informações⁶ se chega à conclusão que cerca de 1,92% do atual território estadual foi titulado em favor de particulares durante o período colonial.

Apesar de a legislação colonial prever que só as cartas de sesmaria confirmadas garantiriam o direito de propriedade, ao longo destes séculos inúmeras posses foram estabelecidas em terras públicas sem nenhum consentimento formal por parte do Estado e, conseqüentemente, à revelia do ordenamento jurídico vigente. Este processo de ocupação espontânea

5 Enquanto no Brasil o período sesmarial terminou em 1822, no Pará, que desde 1621 estava subordinado diretamente à metrópole, foram expedidas cartas até 1835 (VIANNA, Arthur. Catálogo nominal das sesmarias. *Annaes da Bibliotheca Pública*. Belém: Instituto Lauro Sodré, 1904. v. 3, p.149).

6 O Instituto de Terras do Pará – ITERPA e o Arquivo Público estão digitalizando todo o acervo relativo aos documentos de regularização fundiária do período colonial, fato que irá permitir confirmar ou rever estas informações.

consolidou-se no período de 1822 a 1850 quando, tendo sido extinto o regime sesmarial (Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822), nenhuma lei regulamentava o acesso a terra. Neste período, denominado de “Regime das Posses”, o fato gerador que iria permitir a aquisição da propriedade passou a ser a posse. Durante quase trinta anos, porém, não existiu nenhum procedimento jurídico que transformasse estas ocupações em propriedade. Favoreceu-se a ocupação desordenada do território: posses sem limites de tamanho coexistiam ao lado dos latifúndios oriundos das antigas sesmarias (confirmadas ou não).

Embora o direito de propriedade tivesse sido reconhecido pela Constituição imperial de 1824 (art. 179, XXII), não existiam normas administrativas que regulamentassem sua aquisição.

Ligia Osório Silva⁷ apresenta assim resultado deste regime: “no Brasil o sistema da propriedade territorial estava em completa balbúrdia e quase que em parte alguma se podia dizer com certeza se o solo era particular ou público.”

Só em 18 de setembro de 1850, quando foi aprovada a Lei das Terras Devolutas ou, mais simplesmente, *LEI DE TERRAS* (Lei nº 601, e seu Decreto regulamentador Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854) o Brasil passou a dispor de um instrumento legal que permitia o acesso legal à propriedade da terra. A Lei de Terras foi editada como instrumento para combater o caos fundiário gerado no período anterior permitindo ordenar o espaço territorial brasileiro.

A nova lei criou quatro caminhos fundamentais para o reconhecimento de propriedade: revalidação das cartas de sesmaria que, apesar de não terem observados as demais exigências legais comprovassem o cultivo da terra; a legitimação das posses, a compra das terras devolutas e doação (este último instituto aplicável só na faixa de fronteira).

Seja no caso dos detentores de cartas de sesmaria não confirmadas que dos ocupantes de posses que comprovassem o cultivo da terra e a morada habitual no imóvel poderiam revalidar seu documento ou legitimar sua posse. É

⁷ SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio*. Campinas: Unicamp, 2008. p.146.

fundamental, porém, levar em consideração que os artigos art. 7º e 8º da lei estabeleceram prazos para a medição das terras adquiridas por posses ou por sesmarias, ou outras concessões. Escoados estes prazos:

Os possuidores que deixarem de proceder à medição nos prazos marcados pelo Governo *serão reputados caídos em comisso, e perderão por isso o direito que tenham a ser preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da presente lei, conservando-a somente para serem mantidos na posse do terreno que ocuparem com efetiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto.*

Interpretando a parte final do artigo 8º da Lei nº 601/1850 – “[...] conservando-a somente para serem mantidos na posse do terreno que ocuparem com efetiva cultura, havendo-se por devoluto o que se achar inculto” o eminente Ruy Cirne Lima,⁸ escreveu: “As posses com cultura efetiva não estavam sujeitas a legitimação, reconhecido, como era, pela lei, *independentemente de qualquer formalidade*, o direito dos posseiros” (destaque aposto). Não concordamos, data máxima vênia do autor mais importante na reconstrução da história do processo de ocupação das terras no Brasil: não se comprovando o cumprimento das obrigações supracitadas que culminariam com uma manifestação expressa do poder público, não se pode invocar a pretensão de domínio. O mesmo autor apresenta um acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 22 de maio de 1907, que afirma: “os possuidores de terras...não tinham a propriedade dessas terras; eram simplesmente posseiros, como a lei os chamava; o laço jurídico que os prendia às terras era unicamente o de posse”.

A posse era reconhecida e prestigiada como forma de obtenção do domínio, mas se exigiam como condições imprescindíveis, a cultura efetiva e a demarcação das terras, que teriam que ser efetuadas sob as ordens e orientações da Repartição Geral das Terras Públicas. A revalidação das cartas de sesmarias e a legitimação das posses não eram, portanto, atos automáticos, realizáveis ex-offício, mas precisavam ser requeridos e o processo de incorporação no patrimônio particular devia respeitar precisas normas administrativas. Vários eram os passos previstos neste processo administrativo: a) os Juízes Comissários das medições deviam nomear os seus

⁸ LIMA, Ruy Cirne, *Op. cit.*, 1954, p.49.

respectivos Escrivães e os Agrimensores, que com eles deveriam proceder às medições e demarcações; b) verificar a existência da cultura efetiva e morada habitual; c) publicar edital notificando os confrontantes que teriam de ser ouvidos; d) encontrando-se posses legitimáveis deveriam ser excluídas da área demarcada; e) em caso de dúvidas sobre os limites, seriam nomeados árbitros cujas decisões estavam sujeitas a recurso para o Presidente da Província, e deste para o Governo Imperial; f) o Presidente, obtidos todos os esclarecimentos que julgasse necessários, ouviria o parecer do Delegado Diretor Geral das Terras Públicas, e este ao Fiscal respectivo, e daria sua decisão, que deveria ser publicada na Secretaria da Presidência e registrada no respectivo Livro.

Só depois de terem sido cumpridos todos estes passos os Presidentes das Províncias mandavam expedir o competente título pelo Delegado do Diretor Geral das Terras Públicas (art. 22-57 do Decreto n° 1.318/1854). De particular importância o disposto no art. 58 do Decreto:

Findos os prazos, que tiverem sido concedidos, os Presidentes farão declarar pelos Comissários aos possuidores de terras, que tiverem deixado de cumprir a obrigação de as fazer medir, *que eles têm caído em comisso, e perdido o direito a serem preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da Lei n° 601, de 18 de setembro de 1850*, e desta circunstância farão as convenientes participações ao Delegado do Diretor Geral das Terras Públicas, e este ao referido Diretor, a fim de dar as providências para a medição das terras devolutas, que ficarem existindo em virtude dos ditos comissos.

As terras amparadas por cartas de sesmarias não revalidadas e em posses não legitimadas que tinham caído em comisso seriam incorporadas às terras devolutas devendo ser arrecadadas e vendidas. O art. 11 previa que: “Os posseiros serão obrigados a tirar títulos dos terrenos que lhes ficarem pertencendo por efeito desta Lei [...]”. Tudo comprova, mais uma vez, a assertiva anterior: a revalidação e a legitimação deviam obedecer às normas legais, o descumprimento destas levaria à perda de se beneficiar dos direitos garantidos na legislação.

O art. 23 do Decreto determinava que os possuidores de sesmarias e outras concessões do Governo Geral, ou Provincial, não incursas em comisso por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação, e cultura

não teriam necessidade de revalidação, nem de legitimação, nem de novos títulos. Esta determinação, contrário sensu, reafirmava a obrigação da revalidação e legitimação destes documentos para os demais. Isso faz cair qualquer discurso sobre pretensão de direito adquirido de quem detinha cartas ou posses legítimas: quando estas cláusulas não foram cumpridas nos prazos estabelecidos este direito prescreveu.

Os ordenamentos jurídicos lusitanos e brasileiros nunca consideraram a posse por si só como fator originário de aquisição de domínio, mas como pré-requisito para o acesso à terra reconhecendo-se o domínio pleno só depois de terem sido cumpridas as exigências legais relativas à produção, moradia, demarcação, decurso do prazo legal, pagamento das taxas e reconhecimento formal por parte do poder público por meio de ato administrativo ou judicial. A lei garante o fundamento de validade da propriedade privada, mas sem o reconhecimento formal por parte do Estado esta não se constitui como tal. Considerando a origem pública da propriedade no Brasil o título expedido pelo Estado não é mera formalidade, mas o meio para garantir a incorporação daquele imóvel na propriedade particular. A mera posse não legitimada não pode ser considerada, portanto, como propriedade.

O Conselheiro Lafayette,⁹ comparando o regime de posse e aquele introduzido pela Lei de Terras, destacou a mudança de atitude advinda da nova lei:

Antes da promulgação da citada lei (de 1850) vigorava o costume de adquirirem-se por ocupação (posse era o termo consagrado) as terras devolutas, isto é, as terras públicas que não se achavam aplicadas a algum uso ou serviço do Estado, províncias ou municípios. *A dita Lei aboliu aquele costume, e tornou dependentes de legitimação de posses adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, até a sua data.*

Só a legitimação de posse, respeitando-se toda a tramitação do processo administrativo descrito acima, conferia domínio aos seus detentores.

A lei estabeleceu também um limite máximo das áreas legítimas: “contando que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de sesmarias para cultura ou criação, igual às últimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha”. Estas considerações nos permitem concluir que

⁹ LAFAYETTE, Rodrigues Pereira. *Direito das Coisas*. Brasília: Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça, 2004. p.142.

seja durante o período sesmarial, que aquele regido pela Lei de Terras, a legislação estabelecia limites de área máxima a ser legitimada.

Outra inovação introduzida pela Lei de Terras foi a criação das “terras devolutas” cuja definição jurídica é feita por negação conforme se pode verificar no seu artigo 3º. Destaca-se que foram excluídas deste conceito as cartas de sesmaria incursas em comissão, revalidadas por esta Lei e as posses, que, apesar de não se fundarem em título legal seriam por ela legitimadas. Os detentores dos imóveis enquadrados nas duas hipóteses descritas acima que não cumprissem suas obrigações legais de revalidar e legitimar perderia este direito, decretando-se o comisso daquela faculdade. Uma vez consumado o comisso estas terras voltariam a ser incorporadas ao patrimônio público como terras devolutas para serem novamente destinadas.

A Lei de Terras criou o primeiro cadastro de terras denominado de “registro paroquial”. O art. 91 do Decreto nº 1.318/1854, previa: “Todos os possuidores de terras, qualquer que seja o título de sua propriedade, ou *possessão*, são obrigados a fazer registrar as terras, que possuírem [...]” (destaque apostro). Não só os proprietários, mas os que detinham a terra como simples posse, eram obrigados a efetuar o registro. A autoridade perante a qual os possuidores deveriam registrar suas terras eram os vigários das paróquias (por isso estes registros são vulgarmente conhecidos como Registros Paroquiais ou Registros do Vigário).¹⁰ Os vigários deveriam abrir, numerar, rubricar e encerrar um livro de registro, devendo simplesmente transcrever a declaração apresentada pelos detentores.

Considerando que o art. 100 do Decreto nº 1.318/1854 determinava o conteúdo das declarações permitindo o registro também quando não se conhecia seu tamanho: “As declarações das terras possuídas devem conter: o nome do Possuidor, designação da Freguesia, em que estão situadas; o nome particular da situação, se o tiver; sua extensão, *se for conhecida*; e seus limites (grifos apostos)” começou a se ter a possibilidade de declarações imprecisas. Esta situação era agravada pelo fato de que: “[...] as declarações, que lhes forem apresentadas, e por esse registro cobrarão do declarante o emolumento

¹⁰ É necessário lembrar que, durante o império, a religião católica apostólica romana era considerada a religião oficial do estado brasileiro, ainda mais a igreja católica tinha presença capilar muito superior às instâncias administrativas do Estado.

correspondente ao número de letras, que contiver um exemplar, a razão de dois reais por letra” (art. 103). Quanto mais detalhadas as descrições, mais caras ficariam, por isso, na maioria dos casos, eram muito resumidas, quase “telegráficas”. O registro era feito a partir das meras declarações dos ocupantes e também quando: “conter erros notórios se [...] as partes insistirem no registro de suas declarações pelo modo por que se acharem feitas, os vigários não poderão recusá-las”. Por isso a segunda parte do artigo 94 prevê que: “As declarações, de que tratam este e o artigo antecedente, não confere algum direito aos possuidores”.

No Estado do Pará, segundo Palma Muniz,¹¹ foram cadastrados, nas diferentes paróquias, 22.069 imóveis. Com o trabalho de digitalização espera-se verificar em nome de quem foram feitos estes registros. Considerando a precariedade das descrições dificilmente se conseguirá sua localização. A própria distribuição especial no Estado está prejudicada em devido ao fato de que muitas freguesias do século XIX abrangiam áreas onde hoje se localizam vários municípios.

CONSTITUIÇÃO DE 1891: ESTADUALIZAÇÃO DAS TERRAS DEVOLUTAS

A primeira constituição republicana adotou o regime federal como base de nosso ordenamento jurídico outorgando aos Estados Membros autonomia até então desconhecida. No campo, promoveu uma reformulação radical da responsabilidade de realizar a regularização fundiária: o artigo 64 entregou aos Estados as terras devolutas situadas em seus territórios, deixando para a União só as áreas de fronteira.

Analisando o desempenho da política fundiária colonial e imperial, Mendonça *apud* Lamarão,¹² apontava: “Tanto a Coroa como os proprietários eram incapazes, em geral, de localizar com exatidão as terras que lhe pertenciam. *Os Estados, portanto receberam um espólio incerto nos limites e anárquico na titulação*” (destaque nosso). Este comentário nasceu da constatação de que muitos dos documentos expedidos eram de difícil

11 MUNIZ, João de Palma. *Índice geral dos registros de terras*. Belém: Imprensa Oficial, 1907. V-VII.

12 MENDONÇA *apud* LAMARÃO, Paulo, 1977. p.1.

localização e nem sempre era evidente seu valor jurídico. A partir daquele momento os Estados receberam a competência administrativa para elaborar sua política fundiária específica, ao mesmo tempo herdaram um grave problema fundiário não solucionado pelos governos coloniais ou imperiais. *Em 1891*, quando as terras devolutas foram incorporadas ao patrimônio estadual, *a titulação legal abrangia 13% do Pará*. Durante todo este período, o que interessava era muito mais o controle dos recursos naturais que a própria ocupação efetiva da terra.

Diante desta situação, era imprescindível a adoção de uma política de massificação de identificação e destinação das terras pública. Comentando esta conjuntura, em 1913, Palma Muniz *apud* Lamarão,¹³ escreveu:

O primeiro governo constitucional do estado do Pará reconheceu que uma das imperiosas questões a tratar e resolver no início do regime republicano, era a da ocupação do solo, para o qual se tornava necessário criar um regime legal, dentro do qual fossem encontradas todas as facilidades de aquisição de terras e ficassem salvaguardados todos os direitos, quer adquiridos diretamente, quer criados indiretamente sobre o solo ocupado.

Por isso a primeira legislação estadual irá reabrir os prazos para a revalidação das cartas de sesmaria e da legitimação das posses, prazos que, tendo-se esgotados à luz da legislação imperial, tinham determinado o comisso destes direitos.

Assumindo a jurisdição sobre suas terras, o Estado do Pará editou o Decreto n° 410, de 8 de outubro de 1891 (que permaneceu em vigor até 21/9/1892), adotando a mesma sistemática da lei de terras imperial permitindo a revalidação das cartas de sesmaria que tinham caído em comisso e a legitimação das posses.

Um dos “considerando” iniciais do decreto apresenta uma das preocupações do primeiro governo republicano: “dificultar a constituição das grandes propriedades e facilitar ao invés a democratização do solo, isto é, o seu retalhamento em pequenas posses”. Para pôr em prática esta política, foi estabelecido o tamanho máximo das posses havidas como ocupação primária que poderiam ser legitimadas. A dimensão foi determinada levando-se em consideração o tipo de exploração e a localização do imóvel: “em terra de

13 MUNIZ, João de Palma *apud* LAMARÃO, Paulo, 1980. p.87.

lavoura, 1.089ha; em campos de criação, 4.356ha, e em seringais 545 hectares” (art. 8º, § 2º). O Estado do Pará, desde o começo, preocupou-se em garantir a terra para a agricultura familiar e evitar a concentração da propriedade. Esta determinação, a não ser em municípios de fronteira ou em momentos históricos específicos, permaneceu constante na legislação estadual e adquiriu dignidade constitucional em 1989 (art. 239, II).

Mantendo esta tradição legislativa quase secular preocupada para que se evite o uso especulativo da terra, o parágrafo segundo do art. 29 da Lei nº 4.584, de 8/10/1975, determina o tamanho máximo da área dos títulos de posse legítima:

Art. 29 - As posses legalmente registradas nas repartições de terras do Estado poderão ser legitimadas desde que os interessados o requeiram até 31 de dezembro de 1976.¹⁴

.....omissis.....

§ 2º - A extensão de cada lote legítima será a constante do respectivo registro, não podendo exceder, salvo quando concedido sob regime legal diferente, de 1.089 hectares, quando as terras se destinarem à indústria extrativa, 2.178 hectares quando se destinarem à lavoura e 4.356 hectares quando se destinarem à pecuária, conforme o art. 4º da Lei nº 1.741 de 18 de novembro de 1918, revigorado pelo art. 254, do Decreto nº 1.044, de 19 de agosto de 1933.

.....omissis.....

§ 7º - A destinação econômica a que se refere o parágrafo segundo ficará a critério do ITERPA que, legitimada a posse, expedirá em favor do beneficiário Título Definitivo de Propriedade.

§ 8º - Tratando-se de posses cujos títulos estejam registrados nos Cartórios de Imóveis há mais de vinte (20) anos contados do início da vigência desta Lei, e havendo disparidade entre as características dos registros administrativos e imobiliário, prevalecerão aquelas que forem mais favoráveis a seus titulares, respeitadas sempre as dimensões máximas e demais condições estabelecidas neste artigo.

Como se verifica, o parágrafo sétimo deste artigo outorga ao ITERPA e não ao interessado a faculdade de estabelecer a destinação econômica do imóvel, fato este que implica mensuração do tamanho máximo legítima. Apesar de o parágrafo oitavo favorecer o interessado em caso de disparidade de tamanhos entre o registro administrativo e o imobiliário, o tamanho máximo deverá sempre respeitar “as dimensões máximas e demais condições estabelecidas neste artigo”.

¹⁴ Este prazo foi estendido até 31 de dezembro de 1995 pela Lei nº 5.295/1985.

Desde o começo até hoje, a legislação fundiária estadual manteve, com raras e muito pontuais exceções, o mesmo tamanho máximo dos imóveis a serem legitimados. Por isso, acredita-se ser absolutamente descabível, a não ser que se legalize a grilagem, reconhecer valor aos registros de imóveis com áreas superiores a estes tamanhos máximos quando os imóveis tiverem origem num único título original.

Valorizando muito mais outras situações jurídicas constituídas posteriormente e a situação fática de posse efetiva em detrimento de documentos antigos, o parágrafo terceiro do artigo 29 determina que, caso incidam na área do título de posse títulos definitivos e provisórios e posses legitimáveis, por terem sido constituídas, há mais de um ano, estas terão de ser excluídas da legitimação. Esta determinação enseja uma consequência jurídica fundamental: o Título de Posse cria, em favor de seu detentor, expectativa de direito que deverá ser dimensionada pelo Poder Público, conforme outras situações posteriores a sua emissão. No choque entre dois institutos jurídicos, título de posse e legitimação da posse efetiva, prevalece o segundo. Isso derruba qualquer pretensão de quem entende que o Poder Público seja obrigado a considerar como “propriedade plena” este documento.

§ 3º - Serão excluídas de legitimação de posse as terras sobre as quais já houverem sido expedidos Títulos Provisórios ou Definitivos, bem assim aqueles onde outros posseiros comprovem, por período superior a um (1) ano, ocupação efetiva não judicialmente, impugnada pelos antigos possuidores.

O parágrafo quinto determina que, além das custas previstas nos diplomas legais anteriores, o detentor do título na hora de sua legitimação deverá pagar: “entre dez (10) a cinquenta (50) por cento da tabela em vigor para a terra nua a legitimar”. Não é verdade, portanto, como afirmam alguns pareceres jurídicos de processos em tramitação no ITERPA, que a demarcação seja a única exigência no processo de legitimação. O parágrafo sexto reafirma a caducidade dos Títulos de Posse não legitimados.

§ 5º - O processo de legitimação de posse será regulado por Instruções do ITERPA, pagando os interessados, além das custas usuais, outra especial fixada conforme os critérios que a autarquia estabelecer, entre dez (10) a cinquenta (50) por cento da tabela em

vigor para a terra nua a legitimar, na ocasião do respectivo pagamento.

§ 6º - Não requerida a demarcação no prazo previsto neste artigo e não concluída até 31 de dezembro de 1977, por motivos imputáveis ao interessado, será declarada a caducidade do Título de Posse, por proposta do ITERPA e Decreto do Governador, promovendo-se o cancelamento dos registros administrativos ou judiciários e recuperando o Estado pleno domínio e disponibilidade sobre as respectivas áreas.

A primeira norma fundiária estadual elencou uma série de situações que permitiam a legitimação das posses mansas e pacíficas com cultura efetiva e morada habitual, havidas por ocupação primária e que estivessem registradas segundo o disposto pelo Decreto nº 1.318/1854 (registros paroquiais), as posses sobre as quais tivessem sido cobrados os respectivos impostos, aquelas havidas em hasta pública, partilha ou sentença judicial, as que tivessem sido estabelecidas, sem protesto e oposição, antes de 15/11/1889 e mantidas ininterruptamente desde então e que fossem demarcadas no prazo de cinco anos. Expirado este prazo, seria declarado o comisso deste direito e estas terras voltariam a ser incorporadas ao patrimônio público.

O simples fato de voltar a possibilitar a revalidação das cartas de sesmaria¹⁵ e a legitimação das posses¹⁶ comprova como a legislação estadual não reconhecia como domínio as situações jurídicas subjacentes a estas duas realidades. Destaca-se, também, que, conforme o previsto na letra c) do art. 40 do Decreto Estadual s/nº, de 28 de outubro de 1891 e no art. 6º do Decreto Estadual nº 886, de 16/8/1900: a terra efetivamente cultivada continua a ser a premissa essencial para o acesso à propriedade tanto que as ocupações de

15 Ao longo do tempo várias legislações estaduais dilataram os prazos para que fosse efetuada a revalidação das cartas de sesmaria caídas em comisso: o art. 3º da Lei nº 82, de 15 de setembro de 1892; art. 113 do Decreto nº 886, de 16/7/1900; art. 3º Lei nº 1.108, de 6/11/1909; art. 68 do Decreto nº 1.686, de 23/4/1910; o art. 166 do Decreto Estadual nº 3.791, de 31 de janeiro de 1921 e art. 199 do Decreto nº 1.044, de 19 de agosto de 1933. O oferecimento destas reiteradas possibilidades confirma a assertiva de que as cartas de sesmaria não revalidadas não se constituem em documentos translativos de domínio.

16 Fato permitido, também, pela Lei nº 82, de 15 de setembro de 1892, pelo Decreto nº 886, de 16 de agosto de 1900 (art. 114); Lei nº 1.108, de 6 de novembro de 1909, (art. 5º); Decreto nº 1.686, de 23 de abril de 1910, (art. 69); Decreto nº 3.791, de 31 de janeiro de 1921 (art. 167); Decreto nº 1.044, de 19 de agosto de 1933, (art. 200 - este artigo reiterou a possibilidade de serem legitimadas as posses, desde que tivessem obedecido aos requisitos das diferentes legislações estaduais anteriores) até chegar à lei atualmente em vigor: a Lei nº 4.584, de 8/10/1975 (art. 29).

terras públicas realizadas de 1850 até a data da edição do decreto podiam ser legitimadas (contrariando o previsto no artigo 2º da Lei nº 601/1850 que tipificava esta prática como crime sujeitando o réu a multa, prisão e perda da terra¹⁷). Ocupações consideradas “ilegais” pela legislação imperial passaram a ser aceitas pela legislação estadual.

Era, talvez, uma forma de procurar beneficiar os que, nestes mais de quarenta anos da vigência da Lei de Terras, tinham ocupado terras públicas abandonadas dando-lhes uma destinação social, pois não era a simples detenção do imóvel a ser premiada, mas aquela na qual fosse comprovada a “cultura efetiva e morada habitual”. Ao mesmo era o reconhecimento e consagração de uma prática social ainda em curso: aquela da simples ocupação das terras. Esta ocupação, não era, porém, uma posse meramente especulativa, a Lei nº 1.889, de 2 de dezembro de 1919, por exemplo, mostra a preocupação em fixar as benfeitorias mínimas exigidas para a aquisição de propriedade. Já sua ementa é significativa: *Trata a condição da cultura estabelecida como um dos requisitos justificativos para a expedição do título do registro de posse [...]*.

Apesar da multiplicação das leis regulamentadoras das diferentes formas de ocupação das terras, o que prevalecia nos municípios mais distantes da capital no final do século XIX e começo do século XX, era a simples posse, a apropriação direta e pessoal das terras.

Para transformar os documentos antigos ou as posses em propriedade, a legislação exigia quatro elementos fundamentais cuja comprovação sempre foi uma constante na legislação estadual: cultura efetiva, morada habitual, medição e demarcação do imóvel e pagamento das taxas e emolumentos. O artigo 6º do Decreto nº 410, de 8/10/1891 (repetido na Lei Estadual nº 82, de 15/9/1892, e legislações posteriores) acrescenta elemento importante na caracterização da definição de cultura efetiva incluindo: “a conservação e cultivo de vegetais aproveitados pela indústria extrativa”. Regionaliza-se, assim, o que estava previsto no artigo 6º da Lei Imperial nº 601, de 18/8/1850.

17 Art. 2º - “Os que se apossarem de terras devolutas ou de alheias, e nelas derrubarem matos ou lhes puserem fogo, serão obrigados a despejo [...], e, de mais, sofrerão a pena de dois a seis meses de prisão e multa de 100\$000, além da satisfação do dano causado”.

Assim como legislação sesmarial e imperial os documentos serviam como prova de ocupação antiga, mas o mais importante era o uso efetivo da terra e a morada habitual. É o que se pode deduzir da análise do previsto no Art. 4º que estabelece:

As sesmarias ou outras concessões do Governo que não puderem ser revalidadas por não estarem nas condições do artigo precedente [se acharem cultivadas pelo menos em um terço de sua extensão e com morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário ou de seus sucessores legítimos] *serão consideradas como simples posses para serem legitimadas*, se nelas houver princípio de culturas, morada habitual do sesmeiro, concessionário ou de seus sucessores legítimos (destaques nossos).

Comprova-se, mais uma vez, que as cartas de sesmaria não revalidadas não constituem domínio e que o aproveitamento era critério fundamental. Uma obrigação contida no parágrafo primeiro do artigo 3º do Decreto nº 410/1891 (repetido *ipis literis* no mesmo artigo da Lei Estadual nº 82, de 15/9/1892, que sucedeu até 14/11/1909 o primeiro decreto estadual) chama a atenção, pois prevê a possibilidade de as cartas que se achassem cultivadas pelo menos em um terço de sua extensão, serem revalidadas, respeitando-se o tamanho previsto no documento, caso contrário, estaria caracterizado seu comisso, legitimando-se só a área efetivamente explorada.

TÍTULO DE POSSE: UM DOS CAMINHOS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A grande novidade do Decreto nº 410/1891 foi a legitimação das posses *mansas e pacíficas*, por meio de um documento peculiar introduzido em nossa legislação agrária estadual, um título inédito no Brasil inteiro: *o título de posse*:¹⁸

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

18 Analisando a legislação do Pará se verifica que várias vezes foi utilizada a palavra "título" para indicar documentos de terra: Título de Ocupação, Título Provisório, Título de Ocupação Colonial, Título Provisório de Localização, Título de Ocupação de Terras Devolutas. Constatase que, a não ser o Título Definitivo, o Título de Legitimação e de Aforamento, a maioria deles não transmitem domínio. Por isso não se pode aceitar que esta expressão possa ser considerada como prova material de um direito, mas, quando muito, requisito inicial para seu reconhecimento.

Otávio Mendonça¹⁹ assim o descreveu:

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

Também Pedro Bentes Pinheiro Filho e Carlos Alberto Lamarão Correa²⁰ destacaram o ineditismo deste instituto:

Sucessivos governos deste Estado na tentativa de implantar uma política agrária mais adequada as condições de nossa região, têm se deparado como o controvertido *instituto jurídico da legitimação de posses tituladas*, só existente no contexto da legislação fundiária paraense (*grifo dos autores*).

Depois da tentativa, frustrada, de criar um cadastro durante o período imperial (registro do vigário), o governo estadual, ao receber a jurisdição sobre as terras devolutas, criou um instrumento que permitisse identificar e quantificar as terras privadas existentes no território paraense, para poder então discriminar quais eram as terras devolutas.

Na Capital a competência administrativa para a expedição do título de posse era da Repartição de terras, enquanto no interior do Estado esta atribuição era das antigas Intendências Municipais por isso alguns autores denominam estes documentos de “títulos intencionais”.

Para se transformar em “propriedade” este documento deveria ser “legitimado”, isto é, seu detentor precisava provar que tinha dado uma destinação produtiva ao imóvel e medido e demarcado (art. 7º do Decreto e arts. 48, 120 e 121 de seu Regulamento). Sem a devida demarcação, o imóvel não poderia ser alienado (art. 21 do Decreto).

Comparando as exigências previstas na emissão do registro paroquial (arts. 91-108 do Decreto nº 1.318/1850) com aquelas necessárias aos títulos de posse se percebe que têm muitos elementos em comum, tendo ambas origem numa declaração do ocupante. A tramitação do processo

19 MENDONÇA, Otávio, 1982, p. 37.

20 PINHEIRO FILHO, Pedro Bentes; CORRÊA, Carlos Alberto Lamarão. Protesto Judicial. In: PARÁ. Governo. *Protesto Judicial*. Belém: Procuradoria Geral do Estado, 1996. p. 2.

administrativo para a expedição do registro do título estadual é, porém, mais complexa, pois, é expedido edital, uma fase probatória na qual se abre a possibilidade de contraditório com a instauração da fase litigiosa administrativa no caso de haver impugnação. Enquanto o primeiro registro visava criar o primeiro cadastro de terras, tendo finalidade meramente estatística, em que declarações erradas ou até reconhecidamente falsas deveriam ser registradas (art. 102), quando muito é instrumento que comprova a posse, o segundo criava as premissas necessárias para o reconhecimento de domínio. Quando fossem suscitadas eventuais dúvidas e ao detentor do registro paroquial fossem opostas impugnações consideradas válidas pelo poder público, o registro, por si só, poderia ser desconsiderado. No caso dos títulos de posse as contestações deveriam ser apresentadas antes da expedição.

Sua expedição exigia que a administração pública verificasse se seu detentor exercia efetivamente a posse mansa e pacífica sobre o imóvel pretendido.

Estas exigências, mantidas nas primeiras legislações estaduais, deixaram de ser requeridas nas legislações editadas no começo do século XX, quando, conforme atestam Carlos Lamarão Corrêa, Clodoaldo Augusto Pinto Ribeiro e Arthur da Costa Tourinho²¹ :

A partir daí, os registros deixaram de ser processados pelas intendências municipais, tornando-se competência das Secretarias de Governo, que passaram a expedir títulos de posse aos ocupante de terras públicas, com base apenas nas declarações prestadas pelo próprio posseiro, daí a grande variedade das descrições nas áreas levadas a registro, envolvendo metros, léguas, fundos competentes, etc..., o que só seria definido, com precisão, após a demarcação prevista em lei.

Esta assertiva, formuladas por procuradores do ITERPA que conhecem profundamente a legislação estadual, evidencia a necessidade de comprovar a posse e o uso produtivo do imóvel não no momento da expedição do título, como era nos primórdios, mas no processo de legitimação de posse.

Seja na legislação imperial ou na estadual, se o interessado não fizesse a inscrição da posse e da propriedade ou prestasse declarações

21 CORRÊA, Carlos Lamarão; RIBEIRO, Clodoaldo Augusto Pinto; TOURINHO, Arthur da Costa. *Parecer sobre as terras da Jari Celulose S.A.* Belém: ITERPA, 2006. p.20.

fraudulentas, seria multado (artigo 106 do Decreto n° 1.318/1854 e 135 e 136 do Regulamento Estadual).

O Estado do Pará ainda não tem número certo de quantos títulos de posse foram emitidos, por isso é fundamental o trabalho de digitalização de todo o acervo que está sendo realizado pelo ITERPA que, ao término deste ano, permitirá saber: a) o número exato dos títulos expedidos; b) quantos foram legitimados e quantos deixaram de sê-los; c) sua distribuição espacial; e d) quem foram os beneficiários aquinhoados com estes títulos. Com a contemporânea digitalização dos livros de propriedade sob a guarda dos 96 Cartórios de Registros de Imóveis, trabalho já em curso, se poderá conhecer melhor a situação dominial das terras existentes no Pará. Estes dois trabalhos permitirão vincular os registros cartoriais aos documentos que lhes deram origem garantindo um maior segurança jurídica aos detentores dos registros e combatendo a apropriação indevida de terras públicas.

Outro problema que a digitalização do arquivo do ITERPA irá permitir superar é a quantidade e o tamanho dos registros legitimados superando a incerteza atual. Depois de ter escoado o prazo para efetuar a legitimação dos títulos de posse, Pedro Bentes Pinheiro Filho e Carlos Alberto Lamarão Correa,²² escreveram que as: “[...] 50 mil posses tituladas, aproximadamente, podem abranger de um mínimo de 5 milhões a um máximo estimado de 50 milhões de hectares”. Torna-se, portanto, necessário verificar melhor estes números.

O Provimento da Corregedoria do Interior do Tribunal de Justiça do Estado do Pará n° 13, de 21 de junho de 2006, estima que devem ter sido expedidos, cerca de cinquenta a sessenta mil Títulos de Posse. O mesmo diploma legal aponta os problemas criados por estes documentos destacando seus limites imprecisos e o fato de que apenas uma pequena parte deles foi legitimada. O Provimento, baixado depois de terem sido realizadas dezenas de correções extraordinárias nos Cartórios de Registros de Imóveis paraenses, reconheceu que:

[...] sendo que tais títulos de posse (outorgados pelo Estado ou pelas Intendências), para se transformar em propriedade e serem aptos à

22 PINHEIRO FILHO, Pedro Bentes; CORRÊA, Carlos Alberto Lamarão, *Op. cit.*, 1996, p. 7.

matrícula no registro de imóveis, *estavam sujeitos à legitimação*, sendo que o prazo para fazê-lo foi sucessivamente prorrogado até que, através do Decreto Estadual nº 1.054, de 14/02/1996, foi declarada a caducidade de todos os títulos de posse não legitimados.

Considerando que, por estimativa, devem ter sido expedidos, nesse regime, cerca de cinquenta a sessenta mil Títulos de Posse, com limites imprecisos e apenas uma pequena parte deles foi legitimada, entretanto, ainda assim, quase um século depois, a partir da década de setenta, *milhares deles foram, indevidamente levados a registro nos Cartórios de Registro de Imóveis do Estado* (destaques apostos).

Constata-se que um dos problemas gerados por este documento é que pessoas inescrupulosas, aproveitando-se do desconhecimento de parcela da população e de alguns serventuários de registro público, realizaram transações imobiliárias transferindo meras posses como se fossem propriedades favorecendo não só a especulação, mas a grilagem.

A mesma avaliação sobre o valor jurídico dos títulos de posse foi feita, ainda em 1980, por Paulo Lamarão:²³

Posse titulada no Pará, a despeito de sua quase centenária titulação, *não constitui domínio*, embora também não seja devoluta. Posse titulada no Pará está sujeita a um longo processo de legitimação, como aliás, estavam sujeitas desde o momento em que o legislador paraense as concebeu, cujo pagamento de uma custa especial variável atualmente entre 10% e 40% sobre o preço da avaliação e a demarcação da área, *são requisitos indispensáveis para obter o domínio*, a propriedade da área que ocupam na condição de simples posseiros (destaques apostos).

Inicialmente foi estabelecido o prazo de um ano para a efetivação deste registro (art. 132 do Regulamento) e de cinco anos para a medição e demarcação dos imóveis (art. 42 do Regulamento). Para se tornar propriedade o imóvel deveria ser explorado, demarcado e pagos emolumentos devidos, só então o Governo iria expedir um Título Definitivo. Para Correa, Monteiro e Ribeiro:²⁴

O Título de Posse, até hoje em circulação e erroneamente apresentado, por vezes, como título de propriedade – era documento indispensável para acompanhar o pedido de demarcação das terras a que se referia (art. 44), para posterior obtenção do Título de Legitimação de Posse, que importava, este sim, em aquisição de domínio.

23 LAMARÃO, Paulo. *Comentários à legislação de terras do Estado e outros ensaios*. Belém: Grafisa, 1980. p.54.

24 CORREA; Carlos Lamarão; RIBEIRO, Clodoaldo Augusto Pinto, *Op. cit.*, 1996, p. 8.

Num valioso trabalho sobre o Título de Posse à luz da legislação de terras do estado do Pará, Antonio José de Mattos Neto²⁵ detalha de maneira admirável o surgimento e a natureza jurídica destes títulos. Entendemos que é equivocada a simplificação feita por ele quando, depois de reproduzir o já citado art. 117 do Regulamento, comenta:

O título de legitimação de posse, ou simplesmente, Título de Posse deve ser transcrito no Livro dos Títulos de Propriedade. *Isto significa dizer que tais documentos fundiários transmitem ao particular o direito de propriedade sobre a terra* (destaque apostro).

Se o título de legitimação de posse efetivamente pode ser considerado como documento hábil para transmitir o domínio, o mesmo não se pode dizer do título de posse.

Conforme Lamarão:²⁶

A sistemática descrita no item anterior, sem alterações de vulto, foi reproduzida em todas as leis e regulamentos de terras vigentes no Pará, depois do Decreto 410/1891. Os prazos foram sucessivamente prorrogados, extintos e reabertos.

Uma situação que deveria perdurar tão somente um ano foi sendo constantemente protelada criando instabilidade jurídica.

O Decreto de 28 de outubro de 1891, que regulamenta o Decreto nº 410/1891, dedica o capítulo VI ao registro das terras (arts. 115-118) detalhando seu processo administrativo (119-138).

O art. 115 mostra como o legislador identificou e separou claramente duas modalidades de registros que deveriam ser realizadas em livros diferentes. No primeiro eram registradas as propriedades: cartas de confirmação de sesmarias e de legitimação de posses, cartas de sesmarias não demarcadas por licença do poder público e qualquer outro título de domínio como os definitivos de venda, expedidos pelo governo (arts. 117 do Decreto s/nº de 28/10/1891, e 181 do Decreto nº 886, de 16/8/1900, neste último as situações nas quais se reconhece a propriedade é mais extensa). No segundo deviam ser registrados os títulos sujeitos à legitimação e revalidação (art. 118 - No outro livro serão lançados os títulos de posse sujeitos à

25 MATTOS NETO, Antonio José de. *O título de posse à luz da legislação de terras do Estado do Pará*. Belém: Unama, 2003. p. 14.

26 LAMARÃO, Paulo, *Op. cit.*, 1980, p. 88.

legitimação ou à revalidação - e 185 dos decretos citados acima). Esta determinação, comprovando mais vez que se trata de dois institutos jurídicos distintos, foi prevista nas diferentes legislações estaduais posteriores. O art. 185 do Decreto nº 886, de 16/8/1900, ampliou o leque dos documentos que deviam ser registrados no livro destinado às posses incluindo as sesmarias não legitimadas: mais uma vez a legislação paraense rejeitava a tese de que todas as sesmarias deveriam ser consideradas como propriedade; só o eram as que tinham sido legitimadas à luz da Lei de Terras e das legislações estaduais que lhe sucederam. O registro dos títulos de posse sujeitos a legitimação em livro específico, diferente daquele de propriedade, retira qualquer possibilidade de se equipararem estes institutos jurídicos.

Esta afirmação é de fácil e irrefutável comprovação: ao longo dos 105 anos de sua vigência legal, sucessivas legislações reabriram a possibilidade de legitimar os títulos de posse:²⁷ *se o título de posse fosse translativo de domínio, por que teriam sido editadas inúmeras leis determinando prazos para sua legitimação sob pena de comisso.*

Em 1892, a Lei nº 82, de 15 de setembro, determinava que todas as terras possuídas deveriam ser registradas na Inspetoria de Terras e Colonização. Os Títulos não registrados perderiam qualquer valor. É importante destacar o disposto pelo art. 195: “O registro *não confere* aos registrantes outro direito além daqueles que derivam de seus documentos ou do fato natural da posse”. Quando, nos dias atuais, alguém procura transformar em propriedade títulos como este está evidentemente tentando grilar terras públicas.

As determinações legais descritas acima mostram como o primeiro governo republicano paraense reconheceu que a questão da ocupação do solo

27 Sucessivas legislações ampliaram o prazo para a legitimação dos títulos de posse e sua demarcação: Lei nº 82, de 15/9/1892; Lei nº 253, de 31/5/1895; Lei nº 536, de 24/5/1898; Decreto nº 886, de 16/7/1900; Lei nº 750, de 25/2/1901; Lei nº 841, de 31/10/1902; Lei nº 894, de 4/11/1903; Decreto nº 1.577, de 5/12/1908; Lei nº 1.108, de 6/11/1909; Decreto nº 1.686, de 23/4/1910; Lei nº 1.137, de 27/10/1910; Lei nº 1.358, de 10/11/1913; Lei nº 1.501, de 28/10/1915; Lei nº 1.630, de 5/10/1917; Lei nº 1.741, de 18/11/1918; Lei nº 2.069, de 14/11/1921; Lei nº 2.789, de 21/10/1929; Decreto nº 357, de 8/5/1931; Decreto nº 1.044, de 19/8/1933; Lei nº 913, de 4/12/1954; Lei nº 3.641, de 5/1/1966; Decreto-Lei nº 57, de 22/8/1969; Decreto nº 7.454, de 19/2/1971; Lei nº 4.434, de 28/11/1972; Lei nº 4.584, de 8/10/1975; Decreto nº 9.970, de 31/12/1976 Lei nº 4.835, de 3/5/1979 Lei nº 4.884, de 11/12/1979 e Lei nº 5.295, de 23/12/1985.

precisava ser resolvida, criando um regime que, ao mesmo tempo, salvaguardasse todos os direitos adquiridos no passado, mas também favorecesse a aquisição de terras por parte de quem ocupasse diretamente o solo. Não temos, porém, registro de que os sucessivos governos estaduais tenham mantido a mesma determinação de favorecer a posse. Ao contrário, o prazo para solicitar a legitimação foi renovado várias vezes criando desta maneira, uma instabilidade administrativa que favoreceu os detentores de papéis em detrimento dos efetivos ocupantes das terras.

Estas dilações de prazo podem ser consideradas como elemento de perturbação do já conturbado quadro fundiário estadual: em nome de proteger pretensos “direitos adquiridos”, favoreciam-se os detentores de “papéis antigos”, em alguns casos de duvidosa origem, localização e tamanho, em detrimento dos que atualmente ocupam produtivamente o imóvel e que tem sua aspiração à regularização fundiária preterida ou dificultada pela presença destes documentos.

O art. 2º do Decreto Estadual nº 1.686, de 23 de abril de 1910 (que regulamenta a Lei nº 1.108, de 6 de novembro de 1909), incluiu entre as terras públicas: as Terras devolutas; *as Posses que, sujeitas à legitimação, não foram legitimadas na forma da lei*; e Sesmarias que, sujeitas à revalidação, não foram revalidadas na forma da lei.

Se antes da concretização da política de “integração nacional” tivesse sido colocado em prática o disposto pelo parágrafo 2º do art. 102 do Decreto-Lei nº 57/1969, muitos conflitos fundiários gerados pela incerteza jurídica reinante durante décadas poderiam ter sido solucionados.

§ 2º - Os Títulos a que se refere o item III [títulos provisórios e de posse] ficarão automaticamente cancelados, a partir de 1º de janeiro de 1973, *recuperando o Estado o pleno domínio das terras*, presumindo-se legalmente a renúncia do antigo titular a qualquer direito de retenção ou indenização (destaque apostro).

Percebe-se que existe uma linearidade nas exigências previstas na legislação estadual desde o começo até a decretação da caducidade destes títulos em 1996.

Algumas leis, como por exemplo, a Lei n° 1.630, de 5 de outubro de 1917, atribuem aos juízes a competência de processar os registros exigindo tão somente a apresentação de documentos que justifiquem a cultura efetiva e moradia habitual.

Uma equiparação que merece ser aprofundada é aquela operada pelo inciso III e pelo parágrafo segundo do artigo 102 do Decreto Lei n° 57, de 22 de agosto de 1969:

Art. 102 - Quanto aos processos em curso na SAGRI, observar-se-á o seguinte:

(...)

III - *Os possuidores de títulos provisórios inclusive de posse*, deverão promover sua transformação em definitivos até 31 de dezembro de 1972, demarcando as respectivas áreas e satisfazendo as condições sob as quais os obtiveram.

(...)

§ 2° - Os Títulos a que se refere o item III ficarão automaticamente cancelados, a partir de 1° de janeiro de 1973, *recuperando o Estado o pleno domínio das terras*, presumindo-se legalmente a renúncia do antigo titular a qualquer direito de retenção ou indenização.

De um lado se reconhece ao título de posse o mesmo valor jurídico do título provisório, do outro se continua a exigir, sob pena de comisso e perda, sua legitimação.

Este artigo faz nascer uma pergunta: os títulos provisórios e de posse podem ser considerados como alguma modalidade de “propriedade”, subordinadas a eventuais condições resolutivas? Acreditamos que a resposta deva ser negativa, pois estes documentos, para se transformarem em títulos translativos de domínio, precisam satisfazer condições expressamente previstas em lei cujo cumprimento não garante automaticamente a propriedade: o Congresso Nacional, por exemplo, tem o poder discricionário de não transformar título provisório expedido com tamanho superior a 2.500 hectares em propriedade. Não se trata, aqui, de aforamentos em que a propriedade se desdobra entre o nu proprietário e o foreiro, mas de situações de fato e de direito que podem ser revertidas no decorrer da tramitação do processo administrativo.

Caso a interpretação de que o artigo 102 equipara título provisório e de posse for correta, teríamos de aplicar a estes últimos os mesmos procedimentos que a legislação prevê para a transformação dos títulos provisórios em definitivos? Neste caso deveria se exigir a comprovação da ocupação e exploração das terras requeridas, nos termos do plano aprovado, medição e demarcação do imóvel e pagamento do valor da terra (ver especialmente os artigos 17, 20 e 23).

Nesta situação aplicar-se-ia inclusive o disposto no parágrafo 3º do artigo 17 que prevê que em caso de:

utilização de processos predatórios na exploração da área, o depósito será perdido em favor do Estado, a título de multa compensatória, sem prejuízo de quaisquer outras sanções cabíveis contra os infratores.

O artigo 24 do mesmo diploma legal determina que estes títulos são intransferíveis por ato "inter vivos", a não ser que tenha tido com autorização expressa por parte do governo, autorização esta que só seria dada em caráter excepcional quando ficasse comprovado que o novo beneficiário possui condições para obter o Título Definitivo e a transferência não contrariar a política agrária do Estado. Analisando os pedidos atualmente em tramitação no ITERPA, percebe-se o sistemático descumprimento da exigência da autorização prévia para a transferência dos títulos de posse. Considerando que a ninguém é dada a faculdade de desconhecer a lei, não se pode alegar boa fé contra expressa determinação legal e que ninguém se pode beneficiar de ilegalidades às quais tenha dado origem, pode-se concluir que todas estas transferências devem ser consideradas nulas de pleno direito não se subrogando os atuais detentores destes documentos dos eventuais direitos concedidos aos seus primeiros detentores. Este fato dá direito aos detentores ilegítimos destes títulos não o direito à legitimação, mas, comprovando-se o cumprimento da função social da terra, a inexigibilidade da licitação, mediante o pagamento do valor da terra nua, conforme prevê o parágrafo primeiro do art. 7º da Lei nº 7.289/2009. Neste caso o prazo legal de cinco anos de ocupação é suprido pela comprovada sucessão possessória e uma ocupação efetiva há mais de cinco anos.

Apesar de não serem documentos translativos de domínio, os títulos de posse constituem uma "situação jurídica constituída," que foi respeitada pelo art. 5º, "c" do Decreto-Lei federal nº 1.164, de 1º de abril de 1971, que federalizou parte considerável do território estadual. Os imóveis em que incidiam estes documentos não foram arrecadados e não se incorporaram ao patrimônio da União. Obedecia-se, desta maneira, o disposto no art.7º da Lei federal nº 6.739, de 5 de dezembro de 1979, que dispõe sobre a Matrícula e o Registro de Imóveis Rurais.

Evidentemente a lei não reconhece estes títulos como "propriedade", nem permite afirmar que por isso os eventuais registros imobiliários constituídos a partir destes não possam ser impugnados e cancelados pelo Poder Judiciário quando não se comprovar sua legitimação, fato jurídico que os levaria à efetiva incorporação ao patrimônio dos seus detentores. Estas terras sempre foram e continuam sendo terras públicas.

Este fato é de fundamental importância no planejamento da política estadual de regularização fundiária, pois os imóveis em que incidiam estes títulos não foram arrecadados e incorporados no patrimônio federal. Com a caducidade dos títulos não legitimados, estas áreas podem ser arrecadadas e destinadas aos atuais ocupantes ou destinadas a outros usos conforme prevê a legislação atualmente em vigor.

A LEGITIMAÇÃO DE POSSE NAS CONSTITUIÇÕES E NO ESTATUTO DA TERRA

O art. 42 do Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, detalhando o processo discriminatório judicial permite aos interessados requerer a regularização de sua posses. Seu capítulo VI prevê como se processa a Legitimação de Posse de Terras Devolutas. Destaca-se que o art. 174 prevê a possibilidade de o Governo Federal negar a legitimação quando assim determinar o interesse público, isto significa que inexistente a obrigatoriedade absoluta de o governo legitimar as posses tão defendidas por segmentos da doutrina:

Art. 174 - O Governo Federal negará legitimação, quando assim entender de justiça, de interesse público ou quando assim lhe ordenar

a disposição da lei, cumprindo-lhe, se fôr o caso, indenizar as benfeitorias feitas de boa fé.

A partir da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, a legitimação de posse ganhou status constitucional. Seu art. 156 reconheceu como elemento essencial para garantir o acesso à terra a morada habitual e concedeu aos posseiros de terras devolutas imóveis a aquisição de imóveis com até 25ha:

Art.156 - A lei facilitará a fixação do homem no campo, estabelecendo planos de colonização e de aproveitamento das terras pública. Para esse fim, serão preferidos os nacionais e, dentre eles, os habitantes das zonas empobrecidas e os desempregados.

§ 1º - Os Estados assegurarão *aos posseiros de terras devolutas*, que nelas tenham morada habitual, preferência para aquisição até vinte e cinco hectares (destaque apostro).

O artigo 98 da Constituição do Estado do Pará, de 8 de julho de 1947, adotou um dispositivo semelhante, mas com uma área maior e colocando como condição a morada habitual *ou* o cultivo de lavoura, desta maneira a nova norma reduziu a um os dois requisitos exigidos pela Lei de Terras (601/1850): "é assegurado aos posseiros de terras devolutas, que nela tenham morada habitual ou cultivo de lavoura, preferência para aquisição até cem hectares".

A Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964, que alterou o artigo 156 da Constituição Federal de 1946 supracitado, ampliou a área legítima: "Os Estados assegurarão aos posseiros de terras devolutas, que nelas tenham morada habitual, preferência para aquisição de *até cem hectares*" (destaque apostro), mantendo como única exigência a morada habitual.

À luz desta emenda constitucional, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) também apresenta a possibilidade de legitimação de posse:

Art. 99 - A transferência do domínio ao posseiro de terras devolutas federais efetivar-se-á no competente processo administrativo de legitimação de posse, cujos atos e termos obedecerão às normas do Regulamento da presente Lei.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 24 de janeiro de 1967 manteve o mesmo tamanho, mas permitiu que os possuidores utilizassem também o esforço produtivo de seus familiares:

Art. 164 - A lei federal disporá sobre as condições de legitimação da posse e de preferência à aquisição de até cem hectares de terras públicas por aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e de sua família.

A Constituição estadual de 15 de maio de 1967 adota posição diferente daquela de 1947: enquanto aquela previa o direito de preferência na aquisição da terra, a mais recente concede a terra gratuitamente até cem hectares:

Art. 137 - Além do Direito assegurado pelo artigo 164 da Constituição Federal, o Estado garantirá aos posseiros de terras devolutas, que nela tenham morada habitual ou cultivo de lavoura, *direito a legalização gratuita, em seu nome, de até cem hectares* (destaque apostro).

O art. 10 do Decreto-Lei Estadual nº 57, de 22 de agosto de 1969, concretiza o ditame constitucional dispondo sobre a doação de imóveis até cem hectares: "Poderão ser objeto de doação a título gratuito as terras devolutas do Estado, em que o posseiro tenha moradia habitual, ou cultivo de lavoura".

A Emenda Constitucional Federal nº 1, de 17 de outubro de 1969, repete o disposto na constituição federal anterior (art. 171).

O art. 146 da Constituição do Estado do Pará, de 29 de outubro de 1969, repetiu a constituição estadual anterior:

Art. 146 - Além do Direito assegurado pela Constituição do Brasil, o Estado garantirá aos posseiros de terras devolutas, que nela tenham morada habitual ou cultivo de lavoura, *direito a legalização gratuita, em seu nome, de até cem hectares* (destaque apostro).

A Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, que dispõe sobre o processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, também prevê o instituto da legitimação de posse estabelecendo cem hectares como tamanho e os requisitos de morada permanente e cultura efetiva. São assim restabelecidos, com outras palavras (anteriormente era exigido: "princípio de cultura e morada habitual") as exigências da Lei de Terras:

Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos:

I - não seja proprietário de imóvel rural;

II - comprove a *morada permanente e cultura efetiva*, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.

§ 1º - A regularização da ocupação de que trata este artigo consistirá no fornecimento de uma Licença de Ocupação, pelo prazo mínimo de mais quatro anos, findo o qual o ocupante terá a preferência para aquisição do lote pelo valor mínimo estabelecido em planilha referencial de preços, a ser periodicamente atualizada pelo INCRA, utilizando-se dos critérios relativos à ancianidade da ocupação, às diversificações das regiões em que se situar a respectiva ocupação e à dimensão de área (destaque apostro).

O art. 31 desta lei reitera que, em caso de necessidade ou utilidade pública a União pode reaver o imóvel pagando o valor das benfeitorias:

Art. 31 - A União poderá, por necessidade ou utilidade pública, em qualquer tempo que necessitar do imóvel, cancelar a Licença de Ocupação e emitir-se na posse do mesmo, promovendo, sumariamente, a sua desocupação no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

§ 1º - As benfeitorias existentes serão indenizadas pela importância fixada através de avaliação pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, considerados os valores declarados para fins de cadastro.

Analisando as legislações acima, verificam-se algumas diferenças nos requisitos legais e no fato que o Pará concede as terras gratuitamente enquanto a União permite o direito de preferência na aquisição, mas se trata do mesmo instituto jurídico: “legitimação de posse”.

Quando, porém, passa-se a analisar a “legitimação dos títulos de posse” se percebe que se trata de dois institutos diferentes. Nas analisadas nesta seção, trata-se de situação de fato, cujos efeitos jurídicos só passarão a existir se e quando o governo emitir o respectivo título. No caso da legitimação dos títulos de posse, existe um título anterior e obedecia a exigências estabelecidas em legislação específica.

CADUCIDADE DOS REGISTROS DE POSSE E SUA DEFINITIVA EXTINÇÃO

Durante mais de um século os títulos de posse permaneceram como o principal documento de terra da legislação paraense. Só uma pequena parte dos cerca de 50.000 títulos teriam sido legitimados. Carlos Lamarão Corrêa,

Clodoaldo Augusto Pinto Ribeiro e Arthur da Costa Tourinho²⁸ analisaram detidamente o que aconteceu com estes documentos:

Segundo as informações do arquivo do ITERPA, nem dez por cento dos imóveis assim titulados foram medidos e demarcados. *Não se emanciparam, portanto, com direito ao reconhecimento de domínio pleno, noventa por cento dos imóveis originados de tal titulação.* Mas esta circunstância não impediu os detentores dos títulos de posse de usá-los como se fossem documentos representativos de domínio. Muito pelo contrário, na maioria das vezes, as terras contempladas com esses títulos de posse, foram objeto de vendas, doações gratuitas e onerosas, doações em pagamento, permutas etc., do mesmo modo que foram levados a inventários, partilhadas ou adjudicadas, servindo inclusive como instrumento de garantia real a financiamentos, aproveitando-se os seus detentores, sobretudo da precariedade descritiva das áreas neles previstas, quase sempre baseadas em meros acidentes geográficos de difícil ou impossível localização.

Esta situação de “fato” foi mantida durante quase um século em decorrência das constantes prorrogações de prazo concedidos pelo Estado para a legitimação dessas posses tituladas ... O último prazo, renovado pela Lei nº 5.295, de 23 de dezembro de 1985, sem qualquer questionamento quanto a sua oportunidade e conveniência diante dos interesses maiores do Estado e do País, findou no dia 31 de dezembro de 1995, sem que tivesse sido mais uma vez estendido.

Através do Decreto nº 1.054, de 14 de fevereiro de 1996, o Governo do Estado houve por bem declarar a caducidade desses títulos de posse, cuja legitimação não tivesse sido requerida ao ITERPA dentro do prazo previsto em lei.

O Decreto nº 1054/1996 declarou a caducidade dos títulos de posse colocando fim a esta ciranda que gerava instabilidade administrativa que favoreceu não só quem detinha documentos em detrimento dos que efetivamente ocupavam as terras, mas, considerando a precariedade dos controles exercidos pelos sucessivos governos estaduais, facilitou a grilagem. O decreto permitiu aos seus detentores a compra em condições especiais dos imóveis. Foram, porém, excluídas as ocupações de outros posseiros, com mais de um (1) ano.

Passados onze anos depois da edição deste decreto, um dos “considerando” do Decreto nº 62, de 14 de março de 2007, assim resume a situação:

Considerando, que já se passou mais de uma década desde que foi permitida a possibilidade de compra daquelas áreas em condições especiais, sem que isto tenha solucionado a existência irregular destes títulos mediante a competente regularização fundiária.

28 CORRÊA Carlos Lamarão; RIBEIRO Clodoaldo Augusto Pinto; TOURINHO Arthur da Costa, *Op. cit.*, 2006.

Diante disso não será mais o título antigo a gerar o direito à regularização fundiária, mas a ocupação efetiva da terra:

Art. 1º - Fica extinta a compra em regime especial para os detentores dos títulos de terras declarados caducos na forma prevista no art. 2º do Decreto 1.054, de 1996.

Art. 2º - Os títulos declarados caducos pelo Decreto 1.054, de 1996, não serão considerados como fundamento jurídico para a regularização fundiária.

Art. 3º - Ficam asseguradas as outras formas de regularização fundiária aos que preencher os requisitos previstos na legislação em vigor.

O respeito a estas determinações irá garantir o acesso à terra para fins sociais evitando seu uso especulativo.

Esta é a finalidade da *Lei nº 7.289, de 24 de julho de 2009*, que dispõe sobre a alienação, legitimação de ocupação e concessão de direito real de uso e Permissão de Passagem das terras públicas pertencentes ao Estado do Pará, e do *Decreto nº 2.135, de 26 de fevereiro de 2010*, que a regulamenta. Os dois dispositivos criam condições para que seja efetivada a regularização fundiária nas terras estaduais.

O artigo 10 da lei reapresenta as diferentes formas de alienação das terras públicas, fazendo referência à legitimação de posse:

Art. 10. A alienação das terras públicas rurais do Estado do Pará será efetuada por:

...

IV – legitimação de posse;

Para evitar que pudesse ensejar interpretações de que tivessem sido reabertos os procedimentos de legitimação dos títulos de posse previstos no artigo 102, inciso III, e parágrafo 2º do Decreto-Lei nº 57/1969, afastando a vigência dos Decretos nº 1.054/1996 e 62/2007, este inciso foi vetado.

A Assembleia Legislativa rejeitou o veto em 2 de março de 2010. Preocupa o fato de o parecer do relator afirmar que se poderia manter: “a legitimação dessas posses que remontam ao Decreto nº 410 de 1891”. A rejeição do veto reestabeleceu o texto original. Entende-se que o que a lei

prevê não é a abertura de novos prazos para a legitimação dos antigos títulos de posse, mas a possibilidade de serem legitimadas as posses atuais.

As considerações acima permitem concluir: os títulos de posse não constituíam domínio e devia ser confirmados pela autoridade competente (hoje o Instituto de Terras do Pará - ITERPA) para serem legitimados e se transformar em propriedade, por isso seu registro no Cartório de Registro de Imóveis, feito comum em nossa história, constituir evidente crime que deveria ensejar seu cancelamento administrativo a requerimento de pessoa jurídica de direito público ao corregedor-geral da justiça, devido ao fato de estes registros estarem vinculados a título que não geram domínio.

Existe diferença entre o instituto da legitimação de posse e a legitimação dos títulos de posse. Apesar de serem utilizadas expressões aparentemente iguais, as realidades jurídicas são bem diferentes, não podendo haver confusão entre elas. Quando o inciso IV do art. 10 da *Lei n° 7.289, de 24 de julho de 2009*, determina que a legitimação de posse é uma das formas de aquisição de propriedade não se refere aos antigos títulos de posse, mas sim à situação fática de quem detém uma posse que se enquadra nos requisitos legais explicitados acima.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Roberto Moreira de. Sesmarias e terras devolutas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 40, n. 158, p. 309-317, abr./jun. 2003.

CORRÊA, Carlos Lamarão; RIBEIRO, Clodoaldo Augusto Pinto; TOURINHO, Arthur da Costa. *Parecer sobre as terras da Jarí Celulose S.A.* Belém: ITERPA, 2006.

LAFAYETTE, Rodrigues Pereira. *Direito das coisas*. Brasília; Senado Federal: Superior Tribunal de Justiça, 2004. Edição Fac-similar.

LAMARÃO, Paulo. *Comentários à Legislação de Terras do Estado e outros ensaios*. Belém: Grafisa, 1980.

LIMA, Ruy Cirne. *Pequena História Territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas*. Porto Alegre: Sulina, 1954.

MATTOS NETO, Antonio José. *O Título de posse à luz da legislação de terras do estado do Pará*. Belém: Unama, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 20. ed., São Paulo: Malheiros, 1995.

MUNIZ, João de Palma. *Índice Geral dos Registros de Terras*. Belém: Imprensa Oficial, 1907.

PINHEIRO FILHO, Pedro Bentes; CORRÊA, Carlos Alberto Lamarão. Protesto Judicial. In: PARÁ. Governo. *Protesto Judicial*. Belém: Procuradoria Geral do Estado, 1996.

SILVA, Ligia Osório. *Terras Devolutas e Latifúndio*. Campinas: Unicamp, 2008.

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

VIANNA, Arthur. Catálogo nominal das sesmarias. *Annaes da Bibliotheca Pública*. Belém: Instituto Lauro Sodré, 1904. v. 3.