Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito

Mestrado profissional em Direito

Imóveis rurais: a posse consolidada como afirmação do direito à regularização fundiária, sob a ótica da legislação do Piauí e de decisões do STF

Adriano Martins de Holanda

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges

Brasília-DF

2025

ADRIANO MARTINS DE HOLANDA

Imóveis rurais: a posse consolidada como afirmação do direito à regularização fundiária, sob a ótica da legislação do Piauí e de decisões do STF

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Mestrado Profissional em Direito, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges

Brasília-DF

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

H722i Holanda, Adriano Martins de

Imóveis rurais: a posse consolidada como afirmação do direito à regularização fundiária, sob a ótica da legislação do Piauí e de decisões do STF / Adriano Martins de Holanda. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.

71 f. : il.

Orientadora: Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) — Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Propriedade. 2. Regularização Fundiária. 3. Segurança Jurídica. 4. Supremo Tribunal. I. Título

CDDir 342.12

Elaborada por Natália Bianca Mascarenhas Puricelli – CRB 1/3439

ADRIANO MARTINS DE HOLANDA

Imóveis rurais: a posse consolidada como afirmação do direito à regularização fundiária, sob a ótica da legislação do Piauí e de decisões do STF

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Direito Profissional, como parte do requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges.

Brasília, 10 de julho de 2025.

Banca examinadora

_____

Prof. Dr. Leonardo Estrela Borges
Orientador

_____

Prof. Dr. Ramiro Nóbrega Sant'anna
Avaliador

_____

Prof. Dr. Gabriel Rocha Furtado
Avaliador

AGRADECIMENTO

A gratidão é uma das maiores virtudes que a humanidade deveria ter e praticar. Ela anima, acalma e devolve os gestos que foram recebidos e provocaram esse sentimento. Foi definida por Santa Teresa de Calcutá como “delicadeza da alma”. Não se trata, portanto, de algo da boca para a fora. Ela reflete a grandeza de todo e qualquer ato e gesto recebidos ao longo da jornada e agora são agradecidos.

A Deus, todo agradecimento é mínimo, frente à dádiva da vida e daquilo que Ele proporciona. Tudo é por Ele, com Ele e nEle!

A minha família, sobretudo a minha esposa, Liana, e meus filhos, Joaquim e João Pedro. Meu porto seguro onde a mente, atribulada pelas inquietudes provocadas pela jornada do dia a dia, encontra refúgio e paz.

Aos meus pais e sogros que, em vários momentos, foram suporte familiar para que eu pudesse me ausentar e viver a jornada do aprendizado.

Aos amigos da HCS Advocacia por todo apoio, sobretudo nos momentos cujo isolamento foi necessário para o estudo.

Aos professores com os quais tive o enorme prazer de conviver e aprender ao longo desse período.

Sobre toda propriedade privada pesa uma hipoteca social

São João Paulo II (Encíclica sobre o trabalho Humano)

RESUMO

A dissertação analisa, sob a forma de estudo jurídico, os problemas da estrutura fundiária brasileira que afetam a segurança jurídica da propriedade rural, com enfoque nos imóveis cuja origem dominial apresenta vícios, embora estejam em posse consolidada e explorados economicamente por adquirentes de boa-fé. O objetivo do trabalho é investigar a possibilidade de regularização fundiária desses imóveis, tomando como base a legislação do estado do Piauí — especialmente a Emenda Constitucional nº 53/2019 e a Lei Complementar nº 244/2019 — e sua compatibilidade com a Constituição Federal. Para tanto, utiliza o método indutivo e a Metodologia de Análise de Decisões (MAD), a partir do exame de decisões paradigmáticas do Supremo Tribunal Federal (STF), como a ACO 79, a ADI 2240, a ADI 4269 e a ADI 5623, em que se reconheceu a prevalência da segurança jurídica, da proteção à confiança legítima e da função social sobre vícios formais de origem. O estudo mostra que o STF, diante de situações de fato consolidadas, tem relativizado a nulidade de atos administrativos ou legislativos inconstitucionais, desde que não haja má-fé e que o uso da terra cumpra os encargos constitucionais. Com base nessa jurisprudência, a dissertação conclui que é juridicamente viável a regularização de imóveis cuja base dominial esteja viciada, desde que se comprove a boa-fé do possuidor, o exercício da posse produtiva e o cumprimento da função social. Os resultados apontam para a validade do modelo legislativo do Piauí como instrumento eficaz de regularização fundiária, apto a ser replicado por outros entes federativos, contribuindo para a pacificação dos conflitos fundiários, a estabilidade das relações jurídicas e a ampliação dos investimentos no setor agropecuário. A conclusão ressalta que, ao propor uma solução normativa viável e constitucionalmente adequada, inclusive sugerindo ajuste no teor normativo, o trabalho cumpre a função esperada de uma pesquisa de Mestrado Profissional, com relevância acadêmica, social e econômica.

Palavras-chave: regularização fundiária; segurança jurídica; boa-fé; propriedade rural; Supremo Tribunal Federal.

ABASTRACT

This dissertation presents a legal study on the structural issues of land tenure in Brazil that compromise the legal certainty of rural property ownership, with a particular focus on properties whose land title chains exhibit origin defects, despite being in consolidated possession and under productive use by good-faith purchasers. The objective of the research is to investigate the feasibility of legalizing such properties through land regularization mechanisms, taking as a case study the legislative framework implemented in the state of Piauí — namely Constitutional Amendment No. 53/2019 and Complementary Law No. 244/2019 — and its compliance with the Federal Constitution. To this end, the study employs the inductive method and the Decision Analysis Methodology (MAD), grounded in the examination of landmark decisions issued by the Federal Supreme Court (STF), such as ACO 79, ADI 2240, ADI 4269, and ADI 5623, which affirm the precedence of legal certainty, the protection of legitimate expectations, and the social function of property over merely formal defects in land title origins. The analysis demonstrates that the STF, when faced with consolidated factual situations, has opted to relativize the nullity of unconstitutional administrative or legislative acts, provided the parties acted in good faith and that the land is used in accordance with its constitutionally mandated social function. Based on this jurisprudence, the dissertation concludes that it is legally permissible to regularize properties with flawed dominial origins when good-faith possession, productive use, and the fulfillment of social obligations are demonstrated. The findings validate the legislative model adopted in Piauí as an effective legal instrument for land regularization, with potential to be replicated by other federative entities, thereby contributing to the resolution of land disputes, the stabilization of legal relations, and the expansion of investment in the agribusiness sector. In conclusion, by proposing a constitutionally sound and practically viable normative solution, this work fulfills the mission of a professional master's research, with notable academic, social, and economic relevance.

Keywords: land regularization; legal certainty; good faith; rural property; Federal Supreme Court.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO	Ação Cível Originária
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórios
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADIs	Ações Diretas de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CCIR	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CF	Constituição Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MS	Mandado de Segurança
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PGR	Procuradoria Geral da República
RE	Recurso Extraordinário
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TJPI	Tribunal de Justiça do Estado do Piauí

SUMÁRIO

1 Introdução 7
2. Aquisição da propriedade rural e sua exploração 13
2.1. A propriedade rural 14
2.2. A exploração de imóveis rurais e as exigências do texto constitucional 19
3. Decisões do STF relevantes ao tema sob estudo 22
3.1. Reconhecimento de situações consolidadas 22
3.1.1. A ACO 79 24
3.1.2. A ADI 2240 26
3.2. Interpretação conforme a Constituição na regularização fundiária 29
3.2.1. A ADI 4269 29
3.2.2. A ADI 5623 32
3.3. Leis dos estados do Tocantins e São Paulo. ADI 7326 e ADI 7550 35
3.3.1. A ADI 7326 35
3.3.2. A ADI 7550 37
4. O arcabouço legislativo do Piauí. 40
4.1. Emenda Constitucional nº 53/2019 e Lei Complementar 244/2019 41
4.2. A natureza jurídica do reconhecimento de domínio 43
4.3. Ponderações ao texto da LC n. 244/2019 e sugestões de ajuste 48
5. Considerações finais 52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 56
ANEXO A – Emenda constitucional 64
Anexo B – Lei Complementar Estadual 65

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é líder em exportação de diversos produtos primários (a exemplo da soja, carnes, segmento sucroalcooleiro, café, suco de laranja), o que evidencia sua importância e posicionamento global, conforme levantamento realizado pelo Insper Agro Global (Cardoso *et al,* 2025). Não obstante esse destaque, ainda enfrenta internamente problemas fundiários arcaicos, já superados em outros países que conferiram ao agricultor a segurança jurídica necessária no que diz respeito à efetiva propriedade de seus imóveis, a exemplo dos Estados Unidos, com a *Homestead Act*, que proporcionou a pequenos agricultores acesso a terras por baixo custo (Altman, 2013), e a Espanha, cuja experiência cadastral foi inclusive objeto de intercâmbio com o INCRA (INCRA, 2016). Aqui, ao contrário, não é incomum produtores enfrentarem – após vultuosos investimentos (inclusive) – demandas decorrentes de frágeis cadeias dominiais dos imóveis rurais.

Os problemas na estrutura fundiária são marcantes nas regiões de expansão do agronegócio, notadamente nos estados do Mato Grosso, Pará, Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (esses últimos formadores do acrônimo MATOPIBA, região foco de Plano de Desenvolvimento Agropecuário e Agroindustrial, previsto nos termos do Decreto 11.767/23), o que pode ser justificado pelo exercício possessório ainda estar em fase de consolidação.

Não obstante a existência da grilagem de terras em seu formato originário[1], há casos de imóveis cuja base da cadeia dominial[2] não reporta a uma origem sólida (como será visto no Capítulo 2), assim considerada aquela cujo destacamento originário do patrimônio público ao privado não ocorra de forma adequada. A despeito da ausência de higidez da cadeia dominial, o proprietário é, em muitos casos, possuidor de boa-fé, a matrícula permanece vigente e, principalmente, o imóvel é explorado economicamente, impactando a vida de milhares de pessoas de regiões, por vezes, esquecidas pelo Poder Público.

---

[1] Segundo o sítio do TJDF, o termo grilagem surgiu de uma prática para dar aspectos de envelhecimento a falsos documentos, inserindo-os em uma caixa com grilos, que os deixava amarelados e com buracos, dando uma aparência "forçada" de que os documentos seriam antigos. Disponível em https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/campanhas-e-produtos/direito-facil/edicao-semanal/grilagem

[2] Segundo o Incra, cadeia dominial "é a relação dos proprietários de determinado imóvel rural, desde a titulação original pelo Poder Público até o último dono (atual proprietário). O estudo, feito junto ao Cartório de Registro de Imóveis, é utilizado pelo Incra para o cadastramento de imóveis rurais e emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR). Está presente em praticamente todos os processos administrativos da autarquia de fiscalização cadastral e aquisição de terras" (https://www.gov.br/incra/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes).

No Piauí, cuja história econômica estava atrelada à pecuária (Nunes, 2014), o novo processo de expansão do agronegócio e da exploração da atividade agrícola traz consigo não apenas o desenvolvimento das regiões produtoras, mas também exposições de casos cuja suposta falta de higidez da cadeia dominial leva ao judiciário conflitos dominiais entre particulares (mais de um título para a mesma área geográfica) e entre particulares e o estado (o ente público questionando a qualidade do título).

Para efeito de conhecimento, no município que mais produz grãos do estado do Piauí, Baixa Grande do Ribeiro, segundo divulgação do IBGE[3], em 2021 havia um salário médio de 2,0 salários mínimos, cujo PIB *per capita* é o maior do estado (R$ 150.504,56), ocupando a 93ª posição no Brasil para mesmo indicador. Os números reforçam a importância do agronegócio na geração de divisas, emprego e renda, ao tempo em que indicam a necessidade de discussão sobre medidas a serem adotadas pela iniciativa privada e pelo Poder Público para proporcionar uma maior média salarial.

Refletindo um pouco o problema advindo da fragilidade das cadeias dominiais, os proprietários de imóveis rurais daquele mesmo município, enfrentam desde 2006[4] processo judicial que atinge aproximadamente 95% das áreas produtivas, afetando a segurança jurídica e, certamente, interferindo nos investimentos nas áreas produtivas.

O cerne da problemática que se busca enfrentar no presente trabalho não é apenas abordar o passivo existente com os possíveis problemas na estrutura fundiária dos imóveis rurais – ainda mantidas pela ineficiência do Judiciário (que eventualmente não conseguiu pacificar o tema de demandas específicas) ou pela inércia do estado (que se manteve silente e omisso, possibilitando a contínua abertura de matrículas, sem que a base da cadeia dominial fosse sólida o suficiente) –, mas principalmente as possíveis soluções a serem obtidas para o enfrentamento da situação posta, de forma a consolidar e conferir aos proprietários a segurança jurídica necessária para ampliar os investimentos, o crescimento e o impacto do agronegócio.

Delimitando o problema enfrentado, busca-se solução para regularização fundiária dos casos em que o proprietário, detentor de título de boa-fé, ou seja, com a devida matrícula, mas eivada de vício em sua origem, vem exercendo a posse de

[3] Para saber mais, ver: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/baixa-grande-do-ribeiro/panorama

[4] É o caso do processo 0002149-22.2006.4.01.4000, que tramita na Seção Judiciária do Piauí, Subseção de Floriano, no qual consta autorização expressa para que o Estado do Piauí negocie com as partes uma conciliação, sujeitando os eventuais acordos à homologação daquele juízo.

forma responsável (observados os encargos constitucionais), explorando o imóvel economicamente, de forma a constatar-se uma situação fática consolidada.

Tais situações, ao que se sabe, podem já ter precedentes que afetem a forma de enfrentamento, como a ADI 2240 (caso de criação do Município de Luís Eduardo Magalhães, da Bahia), a ACO 79 (colonizações realizadas no Mato Grosso sem respeito à exigência constitucional da época), a ADI 4269 (análise sobre a constitucionalidade de lei federal que trata da regularização fundiária das terras de domínio da União na Amazônia Legal) e a ADI 5623 (trata da ratificação pela União de registros imobiliários decorrentes de títulos expedidos pelos estados em terras devolutas situadas nas faixas de fronteira), todos os casos tratados no Supremo Tribunal Federal.

Os precedentes enumerados acima e outros que serão tratados ao longo do presente trabalho sinalizam a possibilidade de eventual regularização dos títulos com algum vício na cadeia dominial, desde que a posse seja efetivamente exercida, com o efetivo aproveitamento dos imóveis, inclusive com cumprimento da função social. Tomou-se como ponto de partida a análise de decisões e discussões traçadas no Supremo como forma de melhor enfrentar as discussões sobre a constitucionalidade do tema abordado na legislação alvo de análise.

É nessa toada que, em 2019, o estado do Piauí, um dos últimos a se consolidar na expansão da produção de grãos, mas vanguardista na criação de possíveis meios que viessem a conferir aos proprietários a segurança jurídica necessária, teve um conjunto normativo apto a enfrentar parte dos problemas postos, incluindo a Lei n. 7.292/2019, a Emenda à Constituição n. 53/2019 e a Lei Complementar n. 244/2019.

Optou-se pelo estudo de tais normas, em especial aquelas atinentes aos casos delimitados ao presente estudo (EC 53/2019 e Lei Complementar n. 244/2019), tendo em vista não apenas a proximidade e atuação profissional do autor, mas também a inovação e relevância das soluções propostas, não identificadas em outros estados, que, ao contrário, já buscaram conhecer de perto a experiência do Piauí.

A eficiência e suficiência das normas editadas ainda vêm passando por validação de casos concretos, mas já se mostram promissoras, como será tratado. Todavia, apesar das soluções ocorridas ao longo da aplicação da Lei ao caso concreto, não foi localizada qualquer ação que questione a constitucionalidade do arcabouço legal, servindo a presente dissertação como análise do respeito

constitucional e possibilitando, como efeito prático que se espera de um Mestrado Profissional, a proposta de reprodução do pacote normativo aos outros entes federativos, caso confirmada a hipótese inicial.

O tema proposto, então, é corriqueiro para qualquer um que atue no agronegócio, possuindo relevância acadêmica e social, na medida em que pode impactar na segurança jurídica e, consequentemente, nos investimentos realizados pelo setor produtivo, o que há de interferir na velocidade de crescimento dos estados e da distribuição de renda promovida pelo setor agropecuário.

O questionamento sobre qual o caminho a ser adotado para os casos de imóveis, adquiridos de boa-fé, cujo exercício possessório encontra-se consolidado ou em consolidação (sem questionamento por terceiros que pleiteiem a posse lastreados em outros títulos), mas cuja origem dominial dos imóveis apresente vícios que não confirmam o correto destacamento do patrimônio público ao privado é a base do problema proposto neste estudo, cabendo, ao final, saber se o arcabouço legislativo editado no Piauí (escolhido para a análise pelas razões citadas anteriormente) é o meio viável a ser replicado para os demais entes federativos.

A metodologia para o estudo contempla não apenas a legislação em si, já criada, mas a pesquisa jurisprudencial que visa testar a constitucionalidade do caminho adotado pelo estado do Piauí, tendo-se como paradigmas decisões pretéritas do Supremo Tribunal Federal que enfrentara situações com imóveis com claros vícios insanáveis, mas em situações fáticas (em campo) já consolidadas.

A fonte (STF) possui enfrentamentos já consolidados, notadamente as ADIs 2240, 4269, 5623 e a ACO 79, acima citadas, que servirão de ponto de partida para estudo, além de outras que possam atuar como contraponto para melhor análise do caso concreto (legislação piauiense). Quer-se, portanto, seguindo o método indutivo e analisando os aspectos particulares debatidos no STF, chegar-se a conclusões que serão aplicadas ao estabelecido no preceito normativo sob estudo.

Citando o trabalho do Professor Dr. Roberto Freitas Filho, o presente trabalho tem também compatibilidade com a Metodologia de Análise de Decisões (MAD), na medida em que se busca analisar os precedentes do STF, extraindo elementos que servem para auxiliar na avaliação da constitucionalidade da legislação existente no Piauí, a respeito da regularização fundiária, por meio da “explicação do sentido das decisões a partir de interpretação sobre o processo decisório, sobre a forma das decisões e sobre os argumentos produzidos” (Freitas Filho, 2010).

A pesquisa é compatível com a importância estratégica que o Brasil possui no mercado mundial, sendo um dos mais importantes fornecedores de alimentos ao mundo, estando associado o contínuo crescimento do país ao setor produtivo primário (Rittner, 2024). Qualquer ameaça à segurança jurídica pode impactar na aceleração de investimentos que atuam como efeito cascata (para o crescimento ou decréscimo) dos demais setores e dos principais indicadores da nação (como a balança comercial).

Não bastasse, conforme inclusive ressaltado pelo STF quando da análise das ADIs 4269 e 5623, a pesquisa, ao abordar elementos relevantes para a regularização fundiária, tem impacto positivo no meio ambiente (identificando e cobrando dos proprietários o cumprimento do normativo aplicável) e nas comunidades tradicionais (na medida em que há uma proteção a suas áreas, que passam a ser delimitadas e respeitadas a partir da regularização de áreas circunvizinhas).

O registro imobiliário tem, pois, relevância não apenas jurídica que proporciona, mas pelo impacto econômico, social e ambiental, como bem afirmou a Ministra Cármen Lúcia em seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5623):

> O registro público imobiliário constitui, assim, um dos instrumentos fundamentais para a segurança jurídica nos negócios levados a efeito e relacionados à titularidade, posse e uso da terra. A indefinição da propriedade rural constitui obstáculo ao desenvolvimento, retarda investimentos e o implemento de políticas públicas, prejudicando o atendimento das finalidades públicas atendidas somente quando cumpridas as funções sociais da terra. (Brasil, 2022).

É exatamente essa segurança jurídica que se busca a partir de uma regularização fundiária. Sob o prisma do Mestrado Profissional, portanto, a análise de uma solução aos problemas enfrentados por todo o país pode servir de mola propulsora a ser replicada para os demais entes federativos, impactando na redução de conflitos de terras, na pacificação no campo e no aumento dos investimentos por quem tiver maior segurança jurídica.

O trabalho será desenvolvido ao longo de quatro capítulos além da introdução. O segundo capítulo é destinado a uma visão geral sobre os imóveis rurais, ao processo de aquisição e à sua exploração, identificando os encargos constitucionais que fazem com que a cláusula pétrea que assegura o direito de propriedade seja relativizada, na medida em que há obrigações que, se não cumpridas, levam à perda do direito.

Durante o terceiro capítulo serão abordados os precedentes do Supremo Tribunal Federal, dos quais serão extraídas premissas balizadoras para verificação da

constitucionalidade da legislação do estado do Piauí, análise esta que é realizada ao longo do quarto capítulo, aprofundando os requisitos previstos na legislação, o cumprimento das premissas extraídas da jurisprudência estudada, ponderando sobre a natureza jurídica e eventual falha na competência legislativa, inclusive com sugestões para melhor adequação, de forma que no último capítulo são abordadas as considerações finais e as conclusões.

2. AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE RURAL E SUA EXPLORAÇÃO

Consagrado como cláusula pétrea na Constituição Federal (art. 5º, XXII), o direito de propriedade é ladeado pela obrigação do cumprimento de sua função social (XXIII) (Brasil, 2024). A partir dessa leitura e por tudo o que mais existe de normativo aplicável, tem-se no nosso ordenamento jurídico a efetiva valorização do direito à propriedade, desde que atrelado ao uso do imóvel com o cumprimento de sua função social. Não se trata, portanto, de mera posse, mas sim, da posse com um propósito.

Reforçando a importância indissociável da função social, Carlos Marés, em seu livro intitulado *A Função Social da Terra*, defende que:

> Uma terra cujo uso cumpre estas determinações estará enquadrada dentro dos limites favorecedores da vida humana integrada à biodiversidade. Em um sistema que tem a propriedade privada como sustentáculo, esta qualificação deve ser considerada avançada, porque faz prevalecer a condição à propriedade, a vida ao direito individual.
> [...]
> [...] o proprietário da terra cujo uso não cumpre a função social não está protegido pelo Direito, não pode utilizar-se dos institutos jurídicos de proteção, com as ações judiciais possessórias e reivindicatórias para reaver a terra de quem as use, mais ainda se quem as usa está fazendo cumprir a função social, isto é, está agindo conforme a lei (Marés, 2003).

Quiseram, o constituinte e o legislador, coibir a especulação imobiliária e incentivar o uso dos imóveis de forma a fomentar os investimentos e a prosperidade do país, nesse sentido, a necessidade de um exercício possessório efetivo, com propósito, fica evidente na redação do Capítulo III do Título VII da Constituição Federal de 1988 (CF), que prevê a possibilidade, inclusive, de desapropriação em caso de um imóvel não cumprir sua função social[5], que é atendida quando há o aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais, preservando o meio ambiente, respeitando as relações de trabalho, favorecendo o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores (art. 186 da CF).

Como direito real tratado no Código Civil, a propriedade possui diversas garantias e efeitos decorrentes do seu exercício. Dentre os efeitos da propriedade

[5] A discussão sobre a possibilidade de um imóvel estar suscetível à desapropriação nos casos em que não há cumprimento da função social é normalmente associada a imóveis improdutivos. Todavia, decisões recentes do STF reforçam a interpretação nos termos da Constituição, de forma que mesmo os casos em que os imóveis são produtivos, há possibilidade de desapropriação. É o que pode ser constatado na ADI 3865, que julgou improcedente pedido formulado pela Confederação Nacional da Agricultura, que pleiteava inconstitucionalidade do trecho da Lei n. 8.269/2023 que tratava de requisitos adicionais à vedação expropriatória para os casos em que o imóvel é produtivo, e, mais recentemente, na ADPF 743, na qual o Min. Flávio Dino determinou à União a desapropriação de imóveis que nos quais tenham ocorrido incêndios criminosos ou desmatamento ilegal, como uma decorrência do possível não cumprimento da função social pela da ausência de preservação ao meio ambiente.

temos o direito ao exercício possessório que, para grande parte da população, chega a ser mais notável e fundamental do que o próprio direito à propriedade.

Não se quer aqui tratar da distinção entre os institutos (posse e propriedade) ou traçar linhas a respeito da relevância de um frente ao outro, notadamente pela dificuldade que haveria entre o paralelo jurídico e o mundo real. Todavia, a depender da circunstância específica, o ordenamento jurídico pondera maior importância a um instituto ou outro, tanto que acesso a serviços e autorizações reguladas pelo estado estão quase sempre atrelados a informações e documentos que atestem o direito de propriedade.

Por outro lado, em outras circunstâncias, como afirmação externa da vinculação do indivíduo com o imóvel, a posse ganha maior importância. É a partir dela que há possibilidade de aquisição da propriedade (usucapião) ou como elemento para demonstração de situação consolidada na exploração do imóvel, o que já possibilitaria a regularização fundiária em casos tratados por legislação federal em imóveis originalmente da União, como será analisado quando das ADIs 4269 e 5623.

Não sendo a posse o único reflexo da propriedade, cabe ao particular, quando da aquisição de um imóvel, proceder com a análise da estrutura fundiária da propriedade, através de uma diligência legal (*due diligence*) que pode revelar ou mitigar riscos, e inclusive indicar possíveis soluções ao adquirente.

A inexistência de assessoria jurídica especializada, entretanto, não pode ser impeditivo à aquisição imobiliária. Nesse sentido, há exigência normativa de documentos mínimos que contemplam, normalmente (para imóveis rurais): certidão de inteiro teor do imóvel, certidão de ônus, certidões negativas de dívida dos vendedores, Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR), Certidão Negativa do Imposto Territorial Rural e o Cadastro Ambiental Rural (CAR).

Neste capítulo abordaremos também os aspectos da propriedade e da posse de imóveis rurais, inclusive com obrigações acessórias, analisando a efetiva transferência de domínio, o destacamento do patrimônio público ao privado e, ao final, destacar os vícios comumente observados que podem macular o imóvel.

2.1. A propriedade rural

Definido pela Lei como “prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-

industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada*"* (Brasil, 1964), o imóvel rural tem uma série de exigências constitucionalmente previstas, que, se não cumpridas, podem levar à perda da propriedade, nos termos do art. 184 da Constituição. Não se trata de uma relativização do direito constitucionalmente previsto em cláusula pétrea (art. 5º, XXII), mas de encargos decorrentes desse direito, igualmente previstos no artigo 5º (XVIII) e ao longo do texto constitucional, como já destacado anteriormente.

Além da obrigação principal de cumprir a função social, ao proprietário cabe uma série de encargos acessórios atrelados à propriedade do imóvel rural, dentre as quais: cadastrar (e manter atualizado) o imóvel junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o levantamento georreferenciado dos limites, certificando-o junto à mesma Autarquia Federal, realizar o Cadastro Ambiental Rural (CAR), licenciar as atividades que venha a exercer, dentre outras.

É, pois, em decorrência de todas as obrigações que circundam a propriedade rural, que deve o pretenso adquirente proceder com intensa pesquisa antes da aquisição. O processo de análise prévia à aquisição de imóvel rural, chamado de *due diligence*, deve avaliar não apenas o cumprimento das obrigações (aqui chamadas de principais e acessórias) do vendedor em decorrência do imóvel rural, mas a condição de solvência do vendedor (prevenção a fraudes a credores ou execuções) e a forma como esse imóvel foi adquirido ao longo do tempo.

Sobre a aquisição ao longo do tempo, faz-se necessária a avaliação da *Cadeia Dominial*, ou seja, do conjunto de registros de transmissões sucessivas de um mesmo imóvel, até a sua efetiva origem, chamada de *Base da Cadeia Dominial*.

Com relação às transmissões ocorridas entre os particulares, cabe a avaliação do cumprimento dos requisitos formais e materiais, o que pode ser constatado por meio de certidões e traslados de escrituras e eventuais procurações. Eventuais vícios podem ser sanados por atos entre os particulares, especialmente por meio de escrituras que ratifiquem e retifiquem situações anteriores que possam ocasionar vícios.

Avançando na análise da cadeia, chegando-se a sua base, cabe uma reflexão mais profunda através dos seguintes questionamentos: Como ocorreu a aquisição? Houve destacamento do patrimônio público para o privado?

Explicando melhor. Nos anos de 1500, a Coroa portuguesa passou a ter direito de posse sobre o território e, posteriormente, a propriedade. Em 1532, iniciou-se o

processo para colonização, com a divisão do território em 15 Capitanias Hereditárias, havendo a transmissão do direito à exploração por meio das Cartas de Sesmarias, as quais, segundo Odilon Nunes:

> A concessão de sesmarias visava o povoamento e consequente enriquecimento da terra, e para isso era exigida a capacidade do sesmeiro para defendê-lo contra o gentio, e efetuar seu desenvolvimento. Assim, o posseiro em terras da coroa já era um sesmeiro em potencial, satisfazendo as condições como norma para concessão de sesmarias. (Nunes, 2014, p. 237)

Foi apenas em 1850, com a Lei 601, que o conceito de registro de imóveis começou a ser implementado. A chamada Lei de Terras trouxe consigo definições importantes para este estudo, notadamente a valorização da efetiva ocupação dos imóveis, tendo como dispositivo (redação ajustada para a língua portuguesa atual):

> Dispõe sobre as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais. Bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a título oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara (Brasil, 1850).

A Lei de Terras buscava adequar a realidade jurídica da propriedade privada, de forma que atendesse às novas exigências econômicas, sobretudo pelo setor cafeeiro que ampliava sua força nas discussões políticas. Para Laura Varela (2005), a Lei de Terras foi um verdadeiro marco, assumindo uma condição de norma de transição diante das mudanças pelas quais o Brasil estava passando, como se vê:

> Transição do trabalho escravo ao trabalho livre, transição de uma determinada organização jurídica da terra a outra. Nessa condição de *norma de transição*, verdadeiro divisor de águas, a Lei de 1850 procura, de um lado, legitimar as apropriações anteriores, que revestem as formas dos apossamentos, das datas, das sesmarias – sendo o critério legal utilizado, precisamente, o do *efetivo cultivo* e *morada* sobre as terras, como adiante examinaremos. Por outro lado, quis a Lei instituir novas regras para que o estado tomasse as rédeas do desordenado processo de apropriação do território e controlasse a colonização (Varela, 2005, p.139).

Não obstante os avanços, não podem ser esquecidas as críticas à Lei de Terras. Ao tratar sobre os direitos dos quilombolas, Lilian Gomes expôs:

> Conforme já se afirmou, a Lei de Terras foi uma opção de modernização que associou a terra ao mercado, impedindo o acesso à terra para aqueles que não tivessem recursos para adquiri-las. Essa é a principal referência para se compreender qual era o marco legal que regulava a aquisição de terras no Brasil à época da abolição, não existindo, portanto, outro projeto associado ao processo de abolição para garantir o acesso aos ex-escravos à terra ou para garanti-lo àqueles que já viviam nas mais diversas situações de relação com a terra (Gomes, 2015, p. 259).

Em que pese as dificuldades de implementação da Lei de Terras[6], especialmente para os pequenos, os avanços foram, como visto, consideráveis, sobretudo no aspecto da segurança jurídica, possibilitando aos então ocupantes a possibilidade de regularização. Estabelecendo que a aquisição de terras devolutas somente poderia ocorrer através de compra, a Lei 601/1850 assim definiu:

> Art. 3º São terras devolutas:
> § 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.
> § 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.
> § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.
> § 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei (Brasil, 1850).

Vê-se, portanto, que as terras que não tinham uma efetiva ocupação (exercício possessório) poderiam não ser devolutas e, a partir da efetiva posse, inclusive com materialização por meio de declarações dos Vigários (Registro do Vigário), seria possível a regularização da propriedade, notadamente pela previsão do artigo 5º da mesma Lei que previa que seriam “legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente” (Brasil, 1850).

Ainda sobre a conceituação de terras devolutas, Roberto Almeida (2003), pontua:

> Tarefa não muito fácil tem sido traçar o conceito de terras devolutas.
> Em face disso, além dos doutrinadores, alguns diplomas legais passaram a conceituá-las, embora saibamos não ser tarefa legiferante a conceituação de institutos jurídicos.
> Em um primeiro momento, abordaremos os conceitos legais e, em seguida, traremos a lume o entendimento da doutrina pátria.
> Basicamente, dois diplomas legais tentaram conceituar ou definir o que se deve entender por terras devolutas: a) a Lei Imperial nº 601, de 18 de setembro de 1850, e b) o Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.

[6] As exigências gerais da Lei 601/1850 impactavam de sobremaneira aos pequenos posseiros. A aquisição do título de propriedade estava condicionada ao pagamento de taxas, não havendo qualquer ressalva aos pequenos, que não tinham condições de pagar (não é demais lembrar que boa parte dos pequenos eram pessoas em situação marginalizadas, integrantes de comunidades tradicionais ou até mesmo quem constara sua liberdade de alguma forma, na medida em que, até 1888 remanesceu a escravidão no Brasil). Para os grandes posseiros, as cobranças instituídas pela legislação não impactavam. Ao contrário, a legislação sofre críticas sociais por ter sido uma forma de proteção sobretudo aos cafeicultores que pressionavam por segurança jurídica que impedisse invasões ou questionamento sobre suas posses, notadamente pelo avanço da política antiescravista que ganhava força no império, inclusive com a primeira legislação sobre o tema passando a viger semanas antes (Lei Eusébio de Queirós, que proibia a entrada no Brasil de novos escravos africanos).

> a) A Lei Imperial Nº 601/1850 (Lei de Terras) O critério fixado pelo legislador, ao conceituar as terras devolutas, foi o da exclusão.
> Seriam terras devolutas aquelas áreas excluídas das hipóteses mencionadas nos quatro parágrafos do art. 3º, in verbis:
> [...]
> b) O Decreto-lei Nº 9.760/1946 Esse diploma normativo, no que pertine ao conceito de terras devolutas, manteve o critério legal adotado pela Lei de Terras, denominando-as como sendo aquelas que, embora não sendo aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, não foram incorporadas ao patrimônio particular.
> Assim está redigido o art. 5º, in litteris: [...] (Almeida, 2003, p. 312/313).

Roberto Almeida conclui suas ponderações afirmando que: “podemos conceituar terras devolutas como sendo aquelas glebas ou porções de terras não incorporadas ao patrimônio do particular e que não se encontram destinadas a um uso específico pelo Poder Público” (2003, p. 313).

Para além de outras modificações ocorridas ao longo do tempo, pela atual Constituição, as terras devolutas deixaram de ser de propriedade da União (salvo aquelas “indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei” (Brasil, 2024), conforme art. 20, II da CF), passando ao domínio dos estados, que, por diversas formas, realizaram políticas fundiárias para ocupação e exploração dos imóveis.

Além das alienações realizadas pelos poderes públicos, áreas originalmente devolutas passaram a ser ocupadas por particulares, com ou sem títulos de domínio, de boa ou má-fé, com ou sem documentos que conferissem justa posse. Esses particulares foram, ao longo do tempo, vendendo a terceiros e em muitos casos já com títulos de domínio (registro cartorário), de gênese por vezes duvidosa. Essa fabricação de títulos de domínio passou a ser comum, inclusive com técnicas de elaboração que reportam ao termo comumente utilizado (grilagem de terras).

Retornando ao questionamento feito anteriormente, sobre a forma de aquisição e o correto destacamento do patrimônio público para o privado, a análise da cadeia dominial é relevante na medida em que, sem a comprovação do regular destacamento do patrimônio público para o privado (regularidade da origem), o imóvel carregaria consigo uma possível nulidade absoluta. Inclusive, a aquisição posterior de um imóvel que já detinha registro imobiliário não afastaria a nulidade decorrente de eventual falha na origem, reforçando a obrigação de zelo do adquirente em analisar previamente e mitigar os riscos.

Para aqueles casos adquiridos sem a observância do regular destacamento, mas cuja aquisição esteja revestida de boa-fé, não parece razoável penalizar aquele

que se apresenta como proprietário (e efetivo possuidor) sem que haja alternativas ao saneamento do suposto vício. Seria aqui uma proteção ao proprietário aparente. Assim como o efetivo exercício possessório se mostrou para a Lei 601 como requisito para a possibilidade de conversão em direito de propriedade, a boa-fé mostra-se como requisito para a eventual regularização. A análise, portanto, repousa sobre casos com situações de fato já materializadas.

2.2. A exploração de imóveis rurais e as exigências do texto constitucional

Como já dito, a propriedade carrega consigo encargos estabelecidos até mesmo pela Constituição, que prevê consequência extrema (desapropriação) para quem não cumprir a função social do imóvel rural. Não obstante a clareza do art. 186 do texto constitucional, o julgamento da já citada ADI 3865 causou alvoroço[7] no meio acadêmico e na sociedade em geral ao validar a tese da possibilidade de desapropriação de imóveis rurais produtivos, que não atendessem aos requisitos previstos na Lei 8.629/93, na medida em que o art. 185 da CF, não obstante constar que “são insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária” a propriedade produtiva, estabelece em seu parágrafo único que cabe a lei estabelecer os requisitos para essa exceção. Como já enfrentado anteriormente, não nos parece haver qualquer dúvida de o STF fez valer o ônus que todo proprietário carrega, nos termos da Constituição: cumprir a função social da propriedade.

Ampliando o grau de exigência previsto na Lei 601, cuja importância maior era o efetivo exercício possessório, a Constituição Cidadã agregou às obrigações dos proprietários a posse efetiva e ampla, exercida com zelo de forma a cumprir os requisitos do artigo 186 da CF. No atual texto constitucional, nunca foi a produtividade o requisito isolado para evitar a desapropriação, ao contrário, cumprindo os demais requisitos à demonstração da função social, uma propriedade improdutiva, destinada exclusivamente à preservação ambiental, pode não estar sujeita à desapropriação (Brasil, 2024).

São requisitos para considerar cumprida a função social o aproveitamento racional e adequado, o respeito e preservação ao meio ambiente e às relações de

[7]Para saber mais, ver: https://www.jota.info/artigos/desapropriacao-de-imovel-rural-produtivo-a-falta-de-regulamentacao-ordinaria e https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/13/marcos-rogerio-critica-decisao-do-stf-sobre-funcao-social-de-terras-produtivas

trabalho, inclusive favorecendo o bem-estar dos proprietários e trabalhadores (Brasil, 2024, art. 186).

Estaria sujeita à desapropriação, por exemplo, uma propriedade produtiva cujos trabalhadores estivessem sujeitos a condições análogas a de escravidão ou que não cumpre a legislação ambiental, deixando de preservar o meio ambiente[8], explorando os recursos naturais em demasia, de forma desordenada, com má-fé e sem buscar a regularização. É nesse sentido que leciona Ricardo Arrone, ao afirmar:

> Importa dizer que um ato de domínio do proprietário, legítimo na esfera real, ganha antijurisdicidade se violar o princípio da função social que o informa materialmente, descabendo se legitime na esfera proprietária. É o caso da ação civil pública para prevenir ou fazer cessar dano ambiental, fruto de conduta dominial lesiva ao meio ambiente, como a poluição de um rio ou depósito de lixo a céu aberto.
> Nesse caso, desimporta se o réu tenha ou não titularidade, eis que essa não legitima seus atos, que se observam antijurídicos. Tampouco pode o mesmo opor sua propriedade com o fito de afastar a ingerência do Estado nos seus atos de domínio. Subsiste direito subjetivo com a pretensão que dele decorre, porém resta inoponível, não tutelável, consoante caso concreto (Arrone, 2014, p. 148).

Como será visto mais à frente, a observação aos requisitos de uso efetivo do imóvel e cumprimento de outros requisitos atinentes à legislação trabalhista e respeito ao meio ambiente, é primordial não apenas para evitar a desapropriação, mas também para possibilitar a regularização fundiária, na modalidade da legislação sob estudo.

Por fim, ao tratar aqui do que pode parecer uma relativização do direito de propriedade, é oportuno destacar que o STF alterou seu entendimento e, por maioria, derrubou a tese do marco temporal (anteriormente definido pelo próprio Supremo) para demarcação de terras indígenas (Brasil, 2023). Esse tema foi enfrentado no RE 1017365, refletindo no Tema 1031 (Repercussão Geral).

Entendeu o STF (rediscutindo um tema, provocando sentimento de insegurança jurídica para uns e de restauração da justiça para outros), que as terras indígenas a serem demarcadas não seriam restritas àquelas que estivessem ocupadas ou em disputas na data de promulgação da Constituição Federal, inclusive reforçando, na tese aprovada, o descabimento de “indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em

[8] Mais uma vez, chamamos atenção para a decisão da ADPF 743/DF, pela qual o Min. Flávio Dino do STF determinou a desapropriação de terras que tenham sido alvo de incêndios criminosos ou de desmatamento ilegal.

procedimento demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento" (Brasil, 2023)[9].

A possibilidade de indenização, conforme discutido em plenário e presente no item V da tese fixada, está atrelada aos casos em que houve "negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativo a justo título ou posse de boa-fé das terras" (Brasil, 2023). Nota-se, portanto, mais uma vez, a boa-fé como requisito preponderante para uma diferenciação no tratamento pelo ordenamento jurídico brasileiro.

[9] Sobre a possibilidade de indenização, salutar a condicionantes do voto do Min. Gilmar Mendes, para quem estaria afastado o marco temporal, na condição de assegurada a indenização aos ocupantes de boa-fé, inclusive quanto à terra nua.

3. DECISÕES DO STF RELEVANTES AO TEMA SOB ESTUDO

Cumprindo seu dever constitucional, o STF já teve a oportunidade de enfrentar diversos temas que são afetos ao caso objeto do presente estudo. Além da análise de leis que tratam de regularização fundiária, como ocorre nas ADIs 4269, 5623, 7550 e 7326 (abaixo detalhadas), é fundamental uma análise prévia de posicionamentos do STF a respeito de situações consolidadas (chamadas de situações factuais consolidadas).

A respeito desse último tema, chamam atenção as discussões tratadas na ACO 79, na ADI 2240, bem como no RE 85.179/RJ, que é referência sobre os casos nos quais foram criadas situações de fato e de direito consolidados pelo tempo.

Passemos a analisar os debates realizados no âmbito do STF, extraindo os fundamentos utilizados e que eventualmente podem ser aplicados ao caso concreto no âmbito da legislação piauiense que trata da regularização fundiária.

3.1. Reconhecimento de situações consolidadas

Como já debatido anteriormente, a regularização fundiária visa a promoção da segurança jurídica, com base na qual o proprietário pode ter a tranquilidade necessária, ampliando seus investimentos e avançando com o propósito maior do uso do imóvel, observados todos os encargos já tratados.

Tratando sobre o tema de forma mais detalhada, as ações paradigmas que serão analisadas (ACO 79 e ADI 2240) têm citações relevantes e coincidentes que remetem a julgamento proferido em novembro de 1977 no bojo do RE 85.179, de lavra do Ministro Bilac Pinto, trazendo como ementa:

> Ato administrativo. Seu tardio desfazimento, já cria situação de fato e de direito, que o tempo consolidou. Circunstância excepcional a aconselhar a inalterabilidade da situação decorrente do deferimento da liminar, daí a participação no concurso público, com aprovação, posse e exercício. Recurso Extraordinário não conhecido. (Brasil, 1977)

O caso em apreço trata de concursados cuja inscrição fora deferida por meio de liminar, mais tarde confirmada por sentença. Após a aprovação, foram nomeados e empossados em maio 1967. Em setembro daquele mesmo ano, o Tribunal de Justiça reformou a decisão, mas somente em maio de 1971 a administração pública teria tomado providências para desfazer o ato de nomeação, o que deu azo à ação originária dos então concursados que pleiteavam a reintegração diante da

estabilidade. Para o STF, que analisou o caso em grau de Recurso Extraordinário, o entendimento foi de que a letargia da administração pública criou situação de fato que o tempo acabou por consolidar, prevalecendo, em homenagem à segurança jurídica, a manutenção dos concursados (Brasil, 1977).

Melhor doutrina sobre o tema e base referencial utilizada no acórdão do RE 85.179 e outras decisões do STF, Miguel Reale afirma que para aos casos em que a situação fática tenha ganho aspecto de legalidade, tendo em vista a ação tardia da Administração Pública, a nulidade tardia seria absurda. Diz o autor, ainda:

> Escreve com acerto José Frederico Marques que a subordinação do exercício do poder anulatório a um prazo razoável pode ser considerado requisito implícito no princípio do *due process of law*. Tal princípio, em verdade, não é válido apenas no sistema do direito norte-americano, do qual é uma das peças basilares, mas é extensível a todos os ordenamentos jurídicos, visto como corresponde a uma tripla exigência, de regularidade normativa, de economia de meios e formas e de adequação à tipicidade fática. Não obstante a falta de termo que em nossa linguagem rigorosamente lhe corresponda, poderíamos traduzir *due process of law* por *devida atualização do direito*, ficando entendido que haverá infração desse ditame fundamental toda vez que, na prática do ato administrativo, for preterido algum dos momentos essenciais à sua ocorrência; forem destruídas, sem motivo plausível, situações de fato, cuja continuidade seja economicamente aconselhável, ou se a decisão não corresponder ao complexo de notas distintivas da realidade social tipicamente configurada em lei. (Reale, p. 84).

As lições de Miguel Reale asseveram, portanto, a importância do respeito às situações de fato que, pelo tempo, passariam a ter o que ele chama de “forte aparência de legalidade”. Esses ensinamentos ressoam, como dito, não apenas na já citada decisão do STF, mas em outras, parte das quais cabem algumas linhas.

Em discussão profunda ocorrida em sede do MS 24.268-0, o Ministro Gilmar Mendes proferiu voto divergente vencedor, trazendo elementos que fortificam o princípio da segurança jurídica, correlacionando-o com o Estado de Direito, de forma que as situações criadas pelo Poder Público necessitariam de estabilidade, de forma a atender o princípio da confiança, que é elemento do princípio da segurança jurídica. Em seu voto, observando um largo período temporal que culminou com a existência de situação de fato, coube ao Ministro Gilmar resgatar sólida doutrina, nos seguintes termos:

> Registre-se que o tema é pedra angular do Estado de Direito sob a forma de proteção à confiança.
> [...]
> O autor tedesco prossegue afirmando que o princípio da confiança tem um componente de ética jurídica, que se expressa no princípio da boa fé.
> [...]
> Como se vê, em verdade, a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel

> diferenciado na realização da própria ideia de justiça material (Brasil, 2004, p.177/183).

O citado voto adiciona importante ressalva ao efeito do tempo sobre os atos administrativos e o impacto à segurança jurídica, notadamente ao exigir a constatação da boa-fé do beneficiário. A ausência da boa fé seria motivo pelo qual o princípio da legalidade sobreporia ao princípio da confiança (ou segurança jurídica). Tal constatação é fundamental para a análise e aplicabilidade dos casos de regularização fundiária que serão detalhados neste trabalho.

3.1.1. A ACO 79

Julgada em 2012, a ACO 79 foi ajuizada pela União em 1959 pretendendo a anulação de diversos contratos por meio dos quais o estado do Mato Grosso outorgou a pessoas privadas terras públicas com áreas superiores a 10.000 (dez mil) hectares, sem observar a prévia autorização do Senado Federal, nos termos do art. 156, §2º da Constituição Federal de 1946 (Brasil, 1946). As áreas então alienadas estão inseridas no hoje município de Sinop, que possui grande destaque como polo da região norte do Mato Grosso (Silva, 2022), seja pela produção agropecuária, seja pelos serviços e qualidade de vida da população local e municípios circunvizinhos.

O voto vencedor foi de relatoria do Ministro Cézar Peluso que, por maioria, sustentou o entendimento de manter os títulos, valorizando a boa-fé e a legítima confiança dos adquirentes, na medida em que o fizeram a partir de ato do estado, além disso reconheceu-se a situação factual consolidada, reforçando a sua importância como elemento de ponderação nos julgamentos.

Na primeira parte do seu voto, o Relator, Ministro Cézar Peluso, cuidou de analisar a legalidade *versus* vício formal, constatando de forma direta que:

> [...] disso decorre, sem grande esforço hermenêutico, que as alienações ou concessões de terras públicas, com áreas superiores aos limites constitucionais que impõem necessidade de autorização prévia do Senado e, hoje, do Congresso Nacional, são eivadas do vício de inconstitucionalidade, quando lhes não preceda a indispensável autorização (Brasil, 2012, p.7).

Na segunda e mais profunda parte, o Relator traçou ponderações de valores entre a legalidade *versus* segurança jurídica e confiança legítima. Contextualizando com o que em linhas anteriores desta dissertação denominou-se situações de fato, o Ministro alertou sobre as repercussões desastrosas que ocorreriam, de ordem pessoal e socioeconômica, a saber: (a) contratos celebrados (naquela época) há 59 anos; (b) abrangência do território, onde foram edificadas cidades, acessões e benfeitorias e (c)

as concessões foram firmadas por ente federado, conferindo aos adquirentes a convicção da legalidade dos negócios (Brasil, 2012).

Diante da constatação da situação de fato, passou o relator a tecer linhas sobre a segurança jurídica, em sintonia com o já analisado no julgamento do MS 24.268-0. Abordou o Ministro Cézar Peluso (Brasil, 2012) que a "fonte do princípio da proteção da confiança está, aí, na boa-fé do particular, como norma de conduta", ressaltando, ainda que a boa-fé e a confiança dariam um "novo alcance e significado ao princípio tradicional da segurança jurídica", consignando, ainda, que:

> não são poucos os precedentes em que esta Corte vem, de há muito, reafirmando, diante de prolongadas situações factuais geradas pelo comportamento mesmo da Administração Pública, a supremacia jurídico-constitucional dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima sobre a legalidade estrita (Brasil, 2012, p. 16).

A conclusão do Relator, lastreada pelos posicionamentos consolidados do próprio STF e diante da situação de fato e da boa-fé, que são intrínsecas à segurança jurídica, é que a possibilidade ou necessidade de anulamento dos atos questionados é substituída pela impossibilidade.

Pelo inteiro teor do Acórdão, constata-se que os debates foram intensos durante a sessão de julgamento, levantando-se questões a respeito de outros possíveis vícios e o impacto da decisão enquanto precedente do STF.

As discussões, que levaram o voto a ser vencedor por maioria, foram conclusivas no sentido de que a validação dos contratos, pela ausência da autorização prévia do Senado Federal não sanearia outros vícios, que poderiam ser tratados em ação própria, tal qual eventuais discussões a respeito de ofensa a direito de indígenas.

Além disso, ficou esclarecido que o caso seria considerado excepcionalíssimo, chegando a afirmar o Ministro Dias Toffoli que, por essa razão, não serviria de precedente para uma outra hipótese, esclarecendo inclusive as características que tornavam o caso único, como "o próprio desejo ou manifestação do órgão detentor do título de domínio, que é o estado de Mato Grosso, de não querer desafazer" os atos questionados (Brasil, 2012, p.50).

A relevância da ACO 79 para o caso ora em estudo não está em ser um precedente sobre a convalidação de títulos que padecem de vícios de origem (base da cadeia dominial), situação para a qual, conforme ressalva presente nas discussões do acórdão, não se prestaria. A importância aqui está na discussão pormenorizada sobre as situações de fato, consolidadas pelo tempo, cuja origem reporta a uma consequência da ação (ou omissão) da administração pública.

Sobre esse aspecto, a ACO reaviva os precedentes do STF já citados anteriormente, reafirmando a necessidade de observância e, na medida do possível, o respeito às situações consolidadas de fato, adicionando um detalhe importante para que impacta na análise da legislação do estado do Piauí que será analisada no próximo capítulo: o desejo do ente federado, detentor do título de domínio originário, em respeitar os títulos outorgados e preservar a situação consolidada.

3.1.2. A ADI 2240

Em mais um debate que enfrentou a existência de situação de fato consolidada pelo tempo, a ADI 2240 analisou a Lei 7.619/00 que criou o Município de Luís Eduardo Magalhães. Com a relatoria do Ministro Eros Grau, o julgamento à unanimidade reconheceu a inconstitucionalidade, mas oportunizou solução, pelos impactos que seriam decorrentes.

Em essência, coube ao STF reafirmar a necessidade de compatibilizar o seu posicionamento frente ao caso concreto, de forma a sopesar a importância do princípio da segurança jurídica frente à adoção de eventual decisão que determinasse o desfazimento de situação consolidada.

Após a contextualização do assunto debatido na ação, reforçando, sobretudo, a existência de situação de fato[10], o Ministro Eros Grau inicia sua fundamentação relembrando ressalvas que fizera sobre o princípio da segurança jurídica quando do julgamento da ADI 3685, cujos termos merecem ser aqui destacados:

> O fascínio que a segurança jurídica exerce sobre a generalidade dos homens, especialmente os assim chamados liberais e os juristas, encontra-se na raiz do direito moderno.
> Onde, quando nasce e para que serve a segurança jurídica? As considerações de Weber são suficientes ao esclarecimento dessas questões: as exigências de calculabilidade e a confiança no funcionamento da ordem jurídica e na Administração constituem uma exigência vital do capitalismo racional; o capitalismo industrial depende da possibilidade de previsões seguras – deve poder contar com estabilidade, segurança e objetividade no funcionamento da ordem jurídica e no caráter racional e em princípio previsível das leis e da Administração. Pois o direito moderno presta-se precisamente a instalar o clima de segurança, em termos de previsibilidade de comportamentos, sem o qual a competição ente titulares de interesses em permanente oposição no seio da sociedade civil, não fluiria plenamente (Brasil, 2006, p. 1 e 2).

Ainda em sua manifestação na ADI 3685, que versava sobre o prazo para o início da vigência de determinada legislação eleitoral, o Ministro consignou que “a tese

[10] A situação de fato é reforçada pela efetiva existência de um ente federado, dotado de autonomia, existente há mais de 6 anos daquele julgamento, com lei orgânica, eleições realizadas pela justiça federal, tributos instituídos e arrecadados, uma população crescente, consubstanciando uma situação consolidada.

construída em torno da segurança jurídica pela requerente da ADI deve ser considerada com grande prudência" (Brasil, 2006, p. 2). Quis o julgador alertar que a argumentação pura de segurança jurídica poderia levar a uma discussão maior, com consequências negativas.

Pois bem, retornando à ADI 2240, após a ressalva ao uso indiscriminado do princípio da segurança jurídica, o Ministro Relator continua com seu voto fazendo referência e replicando boa parte do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes no MS 24.268-0, cuja densidade e importância para o tema já foram abordadas anteriormente nesta dissertação.

Relembrando, inclusive, a marcante abordagem do Min. Gilmar Mendes no julgamento MS 24.268-0, para quem a segurança jurídica é "pedra angular do Estado de Direito, sob forma de proteção à confiança" (Brasil, 2004, p. 182), o Relator continuou seu voto originário julgando pela improcedência da ADI, fazendo, antes, uma reflexão sobre o papel do STF, afirmando que é papel da corte não é apenas impedir, dentro do seu alcance, o surgimento de situações inconstitucionais. Para o Ministro Eros Grau, naqueles casos em que há uma situação fática já consolidada, é missão do Supremo "quando isso seja possível, que esta mesma Corte tudo faça para pô-la, essa realidade, novamente em concordância com a Constituição".

A sensibilidade do Ministro Relator ficou evidente ao longo de todo seu voto, destacando essa importante missão do STF de não ignorar as situações consolidadas existentes, sendo-lhe permitido adotar medidas e tomar decisões que possam se adequar às exigências constitucionais.

Seguindo as discussões ocorridas, coube ao Ministro Gilmar, em voto-vista, propor julgamento diverso, no sentido de declarar a inconstitucionalidade sem a pronúncia da nulidade da lei impugnada, mantendo a vigência por 24 (vinte e quatro) meses, prazo no qual caberia ao legislador estadual reapreciar o tema, tendo como base os parâmetros da lei complementar federal. Tal solução de julgamento, embora reconhecesse a inconstitucionalidade, criou alternativa que pudesse regularizar a situação fática consolidada, razão pela qual o Relator acatou a sugestão, alterando o seu voto nesses termos.

Antes de sua conclusão, coube ao Ministro Gilmar, tal qual já feito no bojo do MS 24.268-0, tecer lições sobre a segurança jurídica, mas acrescentando a possibilidade e necessidade de alternativas, diante do enfrentamento no caso

concreto do princípio da nulidade de lei inconstitucional. Aprofundando o tema com base sobretudo no direito comparado, afirmou o Ministro Gilmar Mendes:

> Essa necessidade de ponderação entre o princípio da nulidade da lei inconstitucional e o princípio da segurança jurídica constitui o *leitmotiv* para o desenvolvimento de técnicas alternativas de decisão no controle de constitucionalidade.
> [...]
> Não se nega, pois, o caráter de princípio constitucional ao princípio da nulidade de lei inconstitucional. Entende-se, porém, que tal princípio não poderá ser aplicado nos casos em que se revelar absolutamente inidôneo para a finalidade perseguida (casos de omissão; exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade), bem como nas hipóteses em que, como ocorre no presente caso, a sua aplicação pudesse trazer danos para o próprio sistema jurídico constitucional (grave ameaça à segurança jurídica).
> Assim, configurado eventual conflito entre o princípio da nulidade e o princípio da segurança jurídica, que, entre nós, tem *status* constitucional, a solução da questão há de ser, igualmente, levada a efeito em um processo de complexa ponderação. (Brasil, 2007, p.329/330).

Além da análise que buscou uma ponderação entre os princípios debatidos (nulidade de lei inconstitucional e da segurança jurídica), outro trecho do voto chama a atenção pelo paralelo que pode ser feito ao problema concreto analisado na presente dissertação, relativo a vícios na origem de imóveis rurais. Afirmou o Ministro Gilmar Mendes que não poderia ser ignorada pelo STF a situação consolidada existente, advinda da legislação questionada, da qual sobrevieram "uma gama de situações decorrentes da prática de atos próprios do exercício da autonomia municipal" (Brasil, 2007).

Quando tratado anteriormente sobre o problema existente na seara dos imóveis rurais, delimitou-se aos casos em que existe uma posse efetiva, com o cumprimento de requisitos atinentes à função social e à presença de registro imobiliário. Nesse sentido, segmentando a abordagem do Ministro, e traçando o paralelo ao problema sob análise, constatamos: (i) a presença da situação consolidada (confirmada pela posse efetiva e função social); (ii) o surgimento no plano de normas (jurídico), observado a partir do surgimento do registro imobiliário do imóvel com o vício na base da cadeia dominial, registro este válido[11] e com base no qual emergiu no plano dos fatos diversos atos inerentes ao exercício do direito de propriedade, como compras, vendas, financiamentos bancários, investimentos, garantias, dentre outras.

[11]Para o problema delimitado no presente estudo, muito embora haja vício na base da cadeia dominial, a matrícula fora aberta e mantendo-se sem cancelamento. Nesse cenário, nos termos do artigo 252 da Lei de Registros Públicos (n. 6.015/73), o registro de imóveis permanece com seus efeitos legais enquanto não for efetivamente cancelado.

Fica evidente, ao final desta primeira parte do segundo Capítulo, que para o STF, as situações consolidadas, originadas com boa-fé e, nos termos já citados de Miguel Reale, com “forte aparência de legalidade”, são salvaguardadas pelo princípio constitucional da segurança jurídica e, por isso, exigem tratamento diferenciado buscando a sua manutenção.

3.2. Interpretação conforme a Constituição na regularização fundiária

O Governo Federal editou em junho de 2009 a Lei 11.952 que dispõe sobre a “regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal” (Brasil, 2009), alterando também trechos das leis n. 8.666/1993 e 6.015/73. Posteriormente, a Procuradoria Geral da República ajuizou ação direta de inconstitucionalidade que, sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, foi tombada sob o número 4.269.

Com o mesmo princípio de regularização fundiária, em 2015, o Governo Federal editou a Lei 13.178, dispondo “sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteiras” (Brasil, 2015), além de revogar outras duas leis. Visando a declaração de inconstitucionalidade de interpretações em desconformidade com a política de reforma agrária e os artigos 184 a 189 da Constituição, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura ajuizou a ADI (n. 5623), cuja relatoria coube à Ministra Cármen Lúcia.

Os dois diplomas legais tratam de formas de regularização fundiária em áreas da União, mostrando-se relevantes para o tema sob análise desta dissertação, notadamente pelas discussões ocorridas no âmbito dos julgamentos das ADIs, nas quais ficou evidente parte dos requisitos constitucionais que devem ser observados sobre a matéria de regularização fundiária, na visão do Supremo Tribunal Federal. Assim, se os precedentes anteriores trataram sobre princípios e situações fáticas que podem justificar a necessidade de regularização, os seguintes tratam de requisitos que não podem ser desconsiderados, sob a ótica constitucional.

3.2.1. A ADI 4269

Não obstante tenha ocorrido prejuízo parcial à ADI ajuizada pela Procuradoria Geral da República, na medida em que alguns artigos impugnados foram alterados

pela Lei 13.465/2017, a ação fora conhecida parcialmente e julgada procedente na mesma medida, entendendo os Ministros que a legislação deveria ser interpretada à luz da Constituição, de forma a não permitir a regularização de áreas pertencentes a comunidades tradicionais para pessoas que não as integrem, bem como que houvesse meios que viabilizassem a vistoria remotas das áreas objeto da regularização, sobretudo com relação ao respeito ao meio ambiente.

A Lei 11.952/2009, objeto da ADI, integrava o Programa Terra Legal do Governo Federal, objetivando tornar lícitas as ocupações em terras da União, localizadas na Amazônia Legal, o que ganha maior destaque pela importância da região, na medida em que, além de promover a segurança jurídica ao ocupante, a regularização fundiária cumpre um papel fundamental na preservação do meio ambiente (através da identificação do efetivo responsável pela área, que passa a ser responsável pelo cumprimento das obrigações ambientais), no combate à grilagem de terras (inibindo ocupações irregulares, de cunho especulatório) e na promoção da justiça social (sobretudo ao conferir ao pequeno agricultor o acesso ao título de propriedade, que possibilita dignidade e acesso a crédito qualificado para um investimento na produção agropecuária) (Brasil, 2009).

Confirmando a necessidade de respeito ao princípio da segurança jurídica (anteriormente debatido), integra os requisitos para possibilitar a regularização fundiária, nos termos da lei, a constatação de uma situação consolidada, sobretudo através da cultura efetiva, definida pela Lei 11.952/2009 como “exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo” (Brasil, 2009), e da ocupação mansa e pacífica. Acrescentando elementos fundamentais ao presente trabalho, o debate ocorrido no Supremo no bojo da ADI 4269 aborda a necessidade de observância à proteção das comunidades tradicionais e ao meio ambiente.

Com relação à interpretação da Lei para adequada tutela às terras dos quilombolas e demais populações tradicionais, o Relator inicialmente relembra dispositivos constitucionais que conferem a proteção especial às áreas ocupadas pelas comunidades tradicionais, conforme disciplinado pelo art. 68 do ADCT e o art. 216 da Constituição.

Além da proteção consignada na Carta Magna, as comunidades tradicionais e quilombolas também possuem proteção especial nos termos da Convenção n. 169

da Organização Internacional do Trabalho e sobre Povos Indígenas e Tribais (aplicável no Direito Brasileiro, nos termos do Decreto 10.088/2019).

O conceito de Povos e Comunidades Tradicionais é assim estabelecido pelo Decreto n. 6.040/2007:

> Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Brasil, 2007).

Já a definição de Comunidades Quilombolas é estabelecida no Decreto n. 4.887/2003, que disciplina:

> Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (Brasil, 2003).

Feitos esses esclarecimentos, retornamos ao julgamento da ADI 4269. Afirmou o Ministro que a Lei n. 11.952/2009 conferia fraca proteção às terras que deveriam ser destinadas às comunidades tradicionais, carecendo, nesse ponto, a interpretação conforme a Constituição, de forma a assegurar a proteção territorial necessária, afastando-se, portanto, qualquer interpretação que possibilitasse a regularização de terras ocupadas por quilombolas ou outras comunidades tradicionais em nome de pessoas estranhas a esse grupo ou de forma que não fosse titulação coletiva.

As considerações presentes no julgamento ultrapassam a especificidade da Lei objeto da ADI. Dessa forma, sem qualquer dúvida, nota-se que qualquer legislação que venha a tratar de regularização fundiária tem como requisito fundamental a observância e respeito às comunidades quilombolas e tradicionais, devendo, portanto, ser interpretada de forma a não permitir que terceiros tenham para si títulos inseridos nessas áreas.

Em outro capítulo do voto, o Ministro Édson Fachin passou a observar a necessidade de interpretação normativa à luz da garantia de proteção ao meio ambiente. O ponto controverso suscitado pela PGR dizia respeito à substituição de vistoria prévia à regularização (nos termos do art. 13 da Lei analisada) por uma declaração firmada pelo ocupante que solicita a regularização de imóveis com até 4 (quatro) módulos fiscais, ou seja, aqueles classificados como pequena propriedade rural.

Após o argumento da União que a exigência de vistoria iria contra o princípio da eficiência (notadamente pelo volume e a dificuldade de acesso às áreas) e que

existiriam outros meios para constatar o cumprimento dos requisitos exigidos para a regularização, o Relator, muito embora concordando com os argumentos da PGR, construiu alternativa que viabilizasse a agilidade do procedimento, consignando a utilização de outras medidas tecnológicas que possibilitassem a vistoria, de forma a assegurar a constatação da devida proteção ambiental.

O que se infere do voto nesse tocante, portanto, é a necessidade de observância à proteção do meio ambiente, como requisito à regularização fundiária, independentemente do procedimento (se por vistoria presencial ou por meio das tecnologias disponíveis). A conclusão pela obrigatoriedade de preservação ao meio ambiente não poderia ser diferente, na medida em que se aquele que não o respeita estaria sujeito à desapropriação, é imperioso que quem pretende ter o título inaugural, também atenda aos requisitos do artigo 186, II e 225 da Constituição Federal.

A ADI, portanto, revela dois elementos que devem ser observados quando se trata de regularização fundiária e, portanto, relevantes para o presente estudo, como será visto: a proteção as terras tradicionalmente ocupadas por comunidades tradicionais e a constatação se a área objeto da regularização respeita o meio ambiente.

3.2.2. A ADI 5623

Versando sobre Lei Federal que tratou de ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira, a ADI 5623 trouxe consigo outras faces de requisitos que devem ser observados quando se trata de regularização imobiliária. Sob a relatoria da Ministra Cármen Lúcia, a ADI foi julgada parcialmente procedente, e tal qual ocorrera na ADI 4269, anteriormente analisada, o julgamento foi pela necessidade de interpretação da legislação objeto da ação em conformidade com a Constituição Federal (neste caso, o art. 188), reforçando a necessidade de observância de requisitos fundamentais às legislações que tratam sobre o tema da regularização fundiária, como será visto.

Importante ressaltar que a Lei 13.178/2015 tem como objeto aqueles imóveis de propriedade da União, mas que estão registrados em nome de particulares e cuja base da cadeia dominial reporta a títulos expedidos pelos estados. Vê-se, portanto, que seriam os casos de áreas alienadas a terceiros (privados) de forma indevida pelos estados, na medida em que a titularidade do direito de propriedade seria da União, já que, por definição constitucional (inciso II do artigo 20 da CF), são bens da União “as

terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei" (Brasil, 2014).

Em seu voto, a Relatora consignou a importância da regularização fundiária e seus impactos socioambientais, na medida em que proporciona a diminuição de problemas correlatos às ocupações irregulares, aos conflitos, grilagens, desmatamentos ilegais, expulsão e morte de índios, entre outros crimes. Tudo originado na "falta de discriminação de terras e de controle dos imóveis rurais", como conclui a Ministra.

Avançando em seu voto, a Relatora cita entendimentos consolidados do STF, em linha com os já debatidos no presente estudo, reforçando, sobretudo, a boa-fé e a segurança jurídica, como se vê:

> Este Supremo Tribunal Federal consolidou o entendimento de que "o postulado da segurança jurídica, enquanto expressão do Estado Democrático de Direito, mostra-se impregnado de elevado conteúdo ético, social e jurídico, projetando-se sobre as relações jurídicas, mesmo as de direito público (RTJ 191/922), em ordem a viabilizar a incidência desse mesmo princípio sobre comportamentos de qualquer dos Poderes ou órgãos do Estado, para que se preservem, desse modo, sem prejuízo ou surpresa para o administrado, situações já consolidadas no passado. A essencialidade do postulado da segurança jurídica e a necessidade de se respeitarem situações consolidadas no tempo, especialmente quando amparadas pela boa-fé do cidadão, representam fatores a que o Poder Judiciário não pode ficar alheio" (Recurso Extraordinário n. 619.014 AgR/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe de 25.2.2013).
>
> A ratificação de registro de imóveis prevista na Lei n. 13.178/2015 não se confunde com doação de terras públicas, instituto submetido a regime normativo distinto.
>
> A ratificação exige registro público anterior válido e eficaz, não estando imune a eventual questionamento judicial. A ratificação de registro imobiliário tem objeto específico: título de alienação ou de concessão de terra devoluta situada em faixa de fronteira expedido por estado. (Brasil 2022, p. 14/15).

A ratificação, mesmo não confundida com doação ou desapropriação, carece de compatibilidade com o disposto no artigo 188 da Constituição, que trata da política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, sendo, conforme acórdão da ADI 5623, "balizas constitucionais obrigatórias para a interpretação das normas em questão" (Brasil, 2022, p. 16), de forma que se tenha o acompanhamento do efetivo cumprimento da função social.

Segue a Ministra Cármen Lúcia, antes de concluir por julgar parcialmente procedente a ação, atribuindo interpretação conforme às exigências constitucionais, fixando como condição para ratificação de registros imobiliários a submissão à política agrícola e ao plano nacional de reforma agrária, observando, em especial, a função

social conforme outros entendimentos do próprio STF. Fez constar a Ministra em seu voto:

> A jurisprudência deste Supremo Tribunal sedimentou o entendimento de que "o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República" (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.213 MC/DF, Relator o Ministro Celso de Mello, DJ de 23.4.2004).
> A política agrícola - ao lado da reforma agrária - reúne os meios de instrumentalização e de garantia dos suportes técnico e econômico, incluído o creditício, ao setor produtivo:
> [...]
> Não seria legítimo que a ratificação do registro imobiliário permitida legalmente pudesse ser levada a efeito sem o atendimento ao conjunto das normas que dotam de efetividade o princípio da função social da propriedade, base da ordem econômica e da social, nos termos do caput e inc. III do art. 170 da Constituição da República.
> Como realçou o Ministro Celso de Mello em voto condutor na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.213-MC/DF (DJ de 23.4.2004), "o acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade".
> O princípio da função social da propriedade (inc. XXIII do art. 5º, inc. III do art. 170 e art. 186 da Constituição da República) estabelece o conteúdo do bem constitucionalmente protegido e impõe, assim, o dever do proprietário rural de observar o conjunto de normas sobre aproveitamento racional e adequado da terra, utilização adequada dos recursos naturais e o direito ao e do trabalho. (Brasi, 2022, p.17/19).

O voto da Ministra Cármen Lúcia foi sucedido por breves considerações do Ministro Édson Fachin, relator da já citada ADI 4269, que, por zelo, fortificou também na ADI 5623 princípios básicos basilares quando se trata de regularização fundiária: a boa-fé do adquirente e sua inafastável obrigação de observância ao cumprimento da função social da propriedade. Esses são requisitos que devem ressoar e se fazerem presentes em qualquer circunstância nas legislações que tratam do tema, como é o caso da legislação objeto do presente estudo.

Por fim, apenas para registro, vale ressaltar que em sede de julgamento de Embargos de Declaração, os Ministros acordaram em modular os efeitos do acórdão de julgamento, excluindo da sua incidência os pequenos e médios imóveis rurais cujos títulos tenham sido devidamente ratificados pelos cartórios de imóveis na data da publicação do julgamento anterior, tudo como medida de – também – valorizar a segurança jurídica àqueles que buscaram procedimentos extrajudiciais para terem os títulos regularizados.

3.3. Leis dos estados do Tocantins e São Paulo. ADI 7326 E ADI 7550

Sabedores da importância da regularização fundiária e de todos os seus benefícios (alguns já debatidos ao longo da presente dissertação), os estados de São Paulo e Tocantins editaram Leis ordinárias (Lei n. 17.557/2022 e Lei n. 3.525/2019) criando procedimentos para, em tese, proporcionar segurança jurídica aos imóveis que se enquadrem. Os dois diplomas legais, entretanto, são objetos de Ações Direta de Inconstitucionalidade, tombadas sob os números 7323 (relatora a Ministra Cármen Lúcia) e 7550 (relator o Ministro Nunes Marques), respectivamente.

Segundo a Min. Cármen Lúcia em seu voto na ADI 5623, “as terras devolutas de domínio dos estados estão submetidas à sua administração” (Brasil, 2022, p. 13). Ocorre, por óbvio, que a administração e as legislações estaduais não podem se furtar de fazer cumprir a Constituição Federal, regulamentos e as interpretações constitucionais já firmadas pela Suprema Corte. Veremos os principais pontos abordados em cada ADI, de forma a extrair aqueles relevantes ao presente estudo.

3.3.1. A ADI 7326

Ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores em 2022, a ação questiona a constitucionalidade da Lei 17.557/2022 do estado de São Paulo, que “dispõe sobre a criação do Programa Estadual de Regularização de Terras, nos casos em que especifica” (São Paulo, 2022), e o decreto que a regulamenta (Decreto estadual n. 67.151/2022). Para o autor, haveria violação a diversos dispositivos constitucionais, notadamente os que tratam sobre a necessidade de observância à função social (5º, *caput* e inciso XXIII), observância à política agrícola ao plano nacional de reforma agrária (art. 188 da CF) e de proteção ao meio ambiente (art. 225 da CF).

Provocada a se manifestar, a Advocacia Geral da União trouxe à discussão a necessidade de serem observados os ditames constitucionais, reforçados em precedentes anteriores do STF (notadamente as ADIs 4269 e 5623 – já citadas), consignando, inclusive, o entendimento de que o direito de propriedade não é absoluto, posto carregar consigo a necessidade de cumprimento da função social, defendo a interpretação da legislação conforme a Constituição, nos mesmos moldes das ADIs anteriormente analisadas.

Provocada, a Procuradoria Geral da República, além de reforçar a necessidade de compatibilização com a política agrícola e a reforma agrária,

aprofunda a análise, inaugurando uma discussão sobre competência legislativa. Para a PGR, a legislação em análise tratou de tema pertinente ao Direito Agrário, tido como ramo autônomo, que disciplina a relação do homem com a terra.

Entendendo, portanto, que houve invasão da competência legislativa privativa da União ao constar na lei estadual de áreas "presumidamente devolutas", dispensando, inclusive, procedimento discriminatório, a PGR chega a ponderar que:

> A norma impugnada, contudo, permite que sejam titularizadas terras "cujas circunstâncias, histórico dominial e localização indiquem a possibilidade de a área de terra ser considerada devoluta, poderá requerer acordo ou transação com a Fazenda do Estado, ficando sujeito à homologação extrajudicial" (art. 2º, § 5º).
> Já o art. 3º do ato normativo permite que sejam realizados acordos extrajudiciais para a regularização de terras "presumivelmente devolutas":
> [...]
> Criou-se um procedimento que não guarda as cautelas devidas na identificação e delimitação das glebas e que poderá resultar na titulação de terras públicas por particulares por serem "presumivelmente devolutas".
> [...]
> Quer dizer, para identificar a terra como pública basta que o adquirente declare a "dominialidade pública" do imóvel, prescindindo do devido processo legal para a adequada delimitação das glebas e citação por edital dos interessados.
> O estado não pode privatizar terras que não foram rigorosamente delimitadas por meio da ação própria, que é a ação discriminatória, sob pena de, inclusive, alienar glebas que já possuem títulos de domínio, criando duplicidade de títulos. Enfim, a alienação e titulação de bens públicos parte do pressuposto de que esses bens sejam certos e determinados (Brasil, 2022, p. 22/25).

O que sustenta a PGR, portanto, nas linhas supracitadas, é que, pela suposta inexistência de qualquer título de propriedade, não poderia a Administração Pública presumir que se trata de terra devoluta, prescindindo, inclusive, da competente ação discriminatória, o que implicaria em risco de alienações de terras particulares, ampliando ainda mais a insegurança jurídica.

A respeito das terras devolutas serem, ou não, presumíveis, é importante analisar o que dizem os Tribunais Superiores sobre o tema. O STF tem jurisprudência consolidada no sentido de que não há a favor do estado a presunção *iuris tantum* na redação do art. 3º da Lei 601/1950 (Estatuto da Terra). Já em 1976, consignava o Supremo, conforme julgamento do RE 86.234-MG, sob relatoria do Ministro Moreira Alves, que cabe ao estado o ônus de provar que determinado imóvel é, de fato, devoluto.

Sob a égide da Constituição de 1988, a jurisprudência sobre o tema continua firme, reafirmando que não há presunção de que determinado imóvel seja devoluto (inclusive quando não há notícia sobre registro público). O Superior Tribunal de Justiça

em diversas oportunidades (como exemplo: RE n. 113.255-MG, AgRg no RE n. 551.041-SC e RE n. 964.223-RN) reafirmou o entendimento, inclusive nos casos de imóveis localizados em faixa de fronteira, para os quais caberia à União demonstrar a indispensabilidade para a defesa, como forma de cumprimento ao requisito constitucional presente no artigo 20, II.

Parece haver razão, portanto, na manifestação preliminar da PGR apresentada na ADI 7326, na medida em que a presunção de que determinada área seja devoluta, prevista ao longo da Lei do estado de São Paulo n. 17.557/2022 (e Decreto que a regulamenta), invadiria a competência legislativa da União, contrariando a legislação aplicável e a jurisprudência consolidada, especialmente no STJ e no STF.

Ademais, em ambas as manifestações já realizadas na ADI 7326 (AGU e PGR), reforça-se a tese consolidada e discutida anteriormente, quando da análise das ADIs 4269 e 5623, de que eventual aplicação da Lei do estado de São Paulo deveria ser realizada em consonância com a Constituição, observando-se a função social, devendo a eventual destinação de imóvel ser compatibilizada com a política agrícola e a reforma agrária, além do respeito ao meio ambiente.

3.3.2. A ADI 7550

Com 5 artigos, o estado do Tocantins editou a Lei n. 3.525 de 8 de agosto de 2019, pela qual, já em seu artigo primeiro estabelece:

> Art. 1º São reconhecidos e convalidados, com força de título de domínio, os registros imobiliários de imóveis rurais, cuja origem não seja em títulos de alienação ou concessão expedidos pelo poder público, incluindo os seus desmembramentos e remembramentos, devidamente inscritos no Cartório de registro de Imóveis no Estado do Tocantins, até a data de publicação desta Lei (Tocantins, 2019).

Salvo uma mera referência de que não estariam sujeitos à regularização os imóveis localizados em áreas de reservas indígenas ou quilombolas, não há qualquer previsão sobre o efetivo uso do imóvel, sua função social, política agrícola, reforma agrária ou citação ao meio ambiente, levando ao Supremo o questionamento sobre a constitucionalidade da lei (ADI 7550), sob relatoria do Ministro Nunes Marques.

Em sua manifestação inaugural, a AGU conclui pela procedência da ADI, manifestando-se, em especial, sobre vícios formais de inconstitucionalidade da Lei, cuja matéria teria invadido a competência da União ao legislar sobre direito agrário, civil e registros públicos.

A AGU afirmou que ao atribuir “força de título de domínio”, a legislação analisada “interferiu com conceitos do ‘regramento nacional concernente à validade, à forma, ao conteúdo ou à eficácia dos atos notariais e de registro’ (ADI nº 2254, DJe de 03/03/2017)”, cuja competência seria da União. Não bastasse, também foi observado pela AGU que a lei tocantinense “deixou de preconizar a necessidade de que os imóveis públicos atingidos cumpram as macro diretrizes distributivas previstas nas normas constitucionais”, em especial sobre a política nacional de reforma agrária e o meio ambiente.

A convalidação automática em rito sumário criada pelo estado do Tocantins acaba por permitir que haja transferência de imóveis que nunca passaram por qualquer procedimento de alienação anterior, sem que haja como requisito qualquer situação de exploração de posse consolidada.

De forma diversa à densidade trazida pela AGU, a PGR apresentou manifestação pelo não conhecimento da ação, por não ter a autora trazido ao debate da ADI as demais normas correlatas à Lei 3.525/2019. Quanto ao mérito, do ponto de vista formal, o parecer foi no sentido da inconstitucionalidade, em sintonia com a manifestação da AGU.

Ao tratar o problema fundiário de maneira tão rasa, o estado do Tocantins provocou uma discussão ainda não intensificada a respeito da competência legislativa da regularização fundiária[12]. Não obstante as observações já citadas da Ministra Cármen Lúcia na ADI 5623, para quem “as terras devolutas de domínio dos Estados estão submetidas à sua administração” (Brasil, 2022, p. 13), é possível acreditar que as discussões no âmbito da ADI 7550 não ganhem a proporção necessária, relativa à temática da regularização fundiária, ficando adstrita à invasão legislativa em especial sobre registro público, ao estabelecer a convalidação simplificada “com força de título de domínio”, e tratando sobre procedimentos a serem adotados pelos Cartórios.

[12] Outras ADIs que trataram sobre legislações estaduais não enfrentaram o caso ora em estudo, limitando-se às regularizações de ocupações sem qualquer título de domínio. Faz-se referência às seguintes ações: (i) ADI 5333, sob relatoria da Min. Carmén Lúcia, tinha por objeto Lei do estado do Tocantins n. 2.758, sendo julgada improcedente ao analisar que não houve ofensa à competência da União com relação a matéria licitação (lei estadual respeitou as peculiaridades locais, observando a norma geral de licitação); (ii) ADI 5783, sob relatoria da Min. Rosa Weber, tinha por objeto Lei do estado da Bahia, foi julgada procedente, na medida em que estabelecia marco temporal para a regularização fundiária de terras ocupadas por comunidades tradicionais; (iii) ADI 7588, sob relatoria do Min. Luiz Fux, ainda não foi julgada, tem por objeto Lei n. 12.169/2023, do estado do Maranhão contando com pareceres da AGU e da PGR pela improcedência do pedido, por entender que foram respeitados os requisitos constitucionais, inclusive proteção às comunidades tradicionais e meio ambiente.

Ao fim e ao cabo, nas manifestações presentes nas duas ações que analisam as Leis dos estados de São Paulo e Tocantins, além de reforçarem e reafirmarem os paradigmas tratados nas ADIs 4269 e 5623, trazem pontos de inconstitucionalidade, notadamente pela invasão da competência relativa ao Direito Agrário (tratando de conceito de áreas devolutas e incompatibilidade com procedimento discriminatório) e de registros públicos (inclusive ao tratar sobre a transferência de domínio). Esses elementos serão essenciais à análise da legislação objeto do estudo, como será visto no próximo capítulo.

4. O ARCABOUÇO LEGISLATIVO DO PIAUÍ.

O estado do Piauí já teve uma série de legislações com o objetivo de enfrentar o tema da regularização fundiária. O aperfeiçoamento das legislações, entretanto, teve início a partir da iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí em criar uma Vara Especializada Agrária em 2011, inicialmente alocada na Comarca de Bom Jesus, sul do estado do Piauí, local de grande concentração dos investimentos no setor agropecuário.

Após concentrar em uma única comarca os processos que tratavam de demandas fundiárias e possessórias da região do cerrado piauiense, foi possível estabelecer uma análise mais aprofundada e com dados a respeito da realidade fundiária do Piauí. Essa análise coube ao Escritório Integrado de Governança Fundiária, criado pelo Tribunal de Justiça em 2013, reunindo diversos setores do próprio Tribunal, órgãos públicos ligados ao tema fundiário, com destaque para o Instituto de Terras do Piauí (INTERPI), Ministério Público e a sociedade civil organizada, incluindo representantes dos trabalhadores rurais e dos produtores.

Após uma série de audiências públicas, realizadas no âmbito da Vara Agrária e da Assembleia Legislativa, o Piauí passou a ter em 2019 um novo conjunto de normas que tratavam sobre o tema da regularização fundiária, dentre as quais a Lei n. 7.292/2019, a Emenda Constitucional n. 53/2019 e a Lei Complementar n. 244/2019.

A Lei n. 7.292/2019, que revogou dispositivos da Lei n. 6.709/2015 (primeiro ato normativo editado após o início dos trabalhos da Vara Agrária e da instalação do Escritório Integrado de Governança Fundiária, ambos do TJPI), tem como objetivo o estabelecimento da política de regularização das “ocupações exercidas sobre terras públicas e devolutas pertencentes ao Estado do Piauí” (Piauí, 2019), fugindo, portanto, da delimitação proposta para o presente trabalho.

Como dito, muito embora trate de ocupações consolidadas, a Lei n. 7.292/2019 versa apenas sobre aqueles casos sem matrícula em nome de particulares, sendo, portanto, uma verdadeira alienação originária do estado do Piauí. Como dito, não obstante a relevância da lei, há uma fuga à delimitação proposta ao presente trabalho, razão pela qual essa lei não será analisada no momento.

Ao longo deste capítulo, abordaremos as normais pertinentes (Emenda Constitucional n. 53/2019 e a Lei Complementar n. 244/2019), analisando a

constitucionalidade à luz das decisões do STF, tratadas no Capítulo anterior, bem como a natureza jurídica do procedimento previsto e as sugestões de aprimoramento.

4.1. Emenda Constitucional nº 53/2019 e Lei Complementar 244/2019

O problema enfrentado na presente dissertação diz respeito, como dito no início, à busca de solução para regularização dos casos em que o particular, que vem exercendo uma posse efetiva, apresenta título de boa-fé, ou seja, uma matrícula válida, aberta e registrada no Cartório de Registro de Imóveis competente, mas cuja origem, a base da cadeia dominial, possui vício capaz de contaminar todas as alienações posteriores entre particulares.

Dentro do arcabouço normativo no estado do Piauí, enquadra-se com essa problemática a Emenda Constitucional nº 53/2019 (Anexo A) e a Lei Complementar nº 244/2019 (Anexo B), cuja análise ocorrerá ao longo do presente capítulo.

A emenda à Constituição cuidou de acrescer ao art. 7º parágrafo único, com o seguinte teor:

> Parágrafo único. O Estado do Piauí poderá, na forma da lei complementar e mediante pagamento, reconhecer o domínio de imóvel rural matriculado no competente Cartório de Imóveis em nome de particular, pessoa física ou jurídica, cuja cadeia dominial não demonstre o regular destaque do patrimônio público para o privado, desde que:
> I - o proprietário tenha adquirido o imóvel de boa-fé;
> II - a matrícula originária tenha sido aberta antes de 01 de outubro de 2014;
> III - o georreferenciamento esteja certificado, conforme a Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001 e o cadastro do imóvel esteja atualizado no INCRA;
> V - inexistam disputas judiciais sobre a área;
> VII - o imóvel não se sobreponha a territórios tradicionais;
> VI - o proprietário demonstre a prática de cultura efetiva no imóvel e a observância da legislação ambiental, em especial quanto às áreas de reserva legal e preservação permanente. (Piauí, 2019).

Em uma análise inaugural, já ficam claros alguns requisitos presentes ao *reconhecimento de domínio* proposta pelo texto da emenda constitucional que nos remetem às decisões do STF anteriormente citadas. A existência da boa-fé como ponto de partida rememora-nos não apenas as lições doutrinárias, em especial de Miguel Reale, mas sobretudo todas as decisões judiciais analisadas e textos legais que tratavam sobre a regularização fundiária na região amazônica.

De igual sorte, estão presentes a proteção a grupos culturalmente diferenciados, muito debatida em especial na ADI 4269, excluindo das áreas sujeitas à regularização aquelas que estejam sobrepostas às comunidades tradicionais e,

ainda, aqueles imóveis nos quais não houvesse respeito à legislação ambiental, notadamente quanto às áreas destinadas à reserva legal e preservação permanente[13].

Regulando o previsto na nova redação constitucional, o estado do Piauí editou a Lei Complementar nº 244 de 11 de dezembro de 2019 que esclareceu alguns conceitos relevantes para a sua aplicação. O primeiro e, talvez, mais relevante, diz respeito à essência do objeto. Definiu-se como reconhecimento de domínio:

> ato do poder público destinado a conferir, em processo de regularização fundiária, Título de Reconhecimento de Domínio (TRD) de imóvel rural registrado em nome de particular, pessoa física ou jurídica, cuja cadeia dominial não demonstre o regular destaque do patrimônio público para o privado. (Piauí, 2019)

Ao tratar sobre a eventual falha na base da cadeia dominial, a Lei Complementar elencou no §1º do art. 3º alguns casos que causariam dúvida à higidez da cadeia dominial, dentre os quais "as cartas de aforamento expedidas pelos municípios em terras estaduais, os títulos expedidos em desacordo com a lei, as ações de usucapião sem intimação do estado, formais de partilha e ações de divisão e demarcação de datas sem a comprovação de propriedade anterior" (Piauí, 2019), situações que serão melhor detalhadas mais à frente.

Cuidou a Lei Complementar de clarear as vedações no texto da EC nº 53/2019, excluindo da possibilidade de alegar a boa-fé, aquele quem tenha atuado, direta ou indiretamente, na fraude ou dolo que gerou o título de domínio a ser submetido à regularização. O legislador criou, então, critério objetivo para verificação da boa-fé, de tal forma que a vedação na forma posta é de fundamental importância na medida em que exclui inclusive aqueles que eventualmente financiavam a abertura de matrículas e, posteriormente, adquiriam de prepostos, colocando-se como desconhecedores de eventual vício, de forma a justificar uma possível boa-fé.

O texto da Lei Complementar regulamenta, ainda, que para preservar as comunidades tradicionais, caberia ao INTERPI uma consulta prévia ao INCRA, responsável por titulação a quilombolas, e à FUNAI, responsável pela demarcação de terras indígenas. Há, portanto, nesse tocante, a proteção aos termos do texto constitucional de forma literal, não obstante, sem dúvidas, a interpretação da legislação em comento carecer de ser desenvolvida com observância aos já citados artigos 216 da CF e 68 da ADCT.

---

[13] A proteção ao meio ambiente expressa na lei está relacionada especialmente à destinação da reserva legal e o respeito às áreas de preservação permanente. Importante destacar que eventual área consolidada, inclusive em área de preservação permanente, estaria sujeita à análise e regularização à luz do Código Florestal, desde que observada a boa-fé do proprietário.

Podemos perceber uma absorção dos pontos essenciais presentes nas decisões paradigma analisadas ao longo da primeira e segunda partes do Capítulo 3. Haveria, entretanto, alienação de imóveis aos particulares em decorrência do reconhecimento de domínio, tal qual constatado pelo texto da legislação do Tocantins, analisada na última parte do Capítulo 3? É essa análise que passaremos a enfrentar no próximo item.

4.2. A natureza jurídica do reconhecimento de domínio

Como visto na segunda parte do presente capítulo, pela análise da EC 53/2019 e da LC 244/2019, constatou-se a presença dos principais elementos, obtidos a partir da análise das decisões Supremo ao longo do Capítulo 2, na medida que, além de buscar promover a segurança jurídica, buscando respeitar situações fáticas consolidadas, as normas estaduais analisadas observam os requisitos pertinentes ao meio ambiente e preservação das comunidades tradicionais.

Para esclarecimento da dúvida suscitada no final do item anterior, importante observar as orientações propagadas pela Procuradoria Geral do Estado do Piauí, que através do Parecer Referencial n. 01/2023, uniformizou orientação jurídica. Em suas linhas iniciais, o parecer aborda um contexto histórico e fático totalmente alinhado com aquele já traçado ao longo do presente trabalho, inclusive reforçando a importância e relevância do tema ora em comento.

A Procuradoria do Estado, ao abordar sobre o procedimento de Reconhecimento de Domínio, esclarece que:

> A novidade do instituto nos moldes vigentes reclama um aprofundamento argumentativo. Indaga-se, então: se o imóvel é particular, qual a razão de submetê-lo a um processo de reconhecimento de domínio? A resposta passa, necessariamente, por uma assimilação da realidade fundiária-registral piauiense.
> [...]
> Para tentar resolver, definitivamente, tais problemas, foi editada a Lei Complementar nº 244/19 como forma de proteger o proprietário de boa-fé que explora seu imóvel rural, sanando possíveis vícios ocorridos na aquisição primitiva do bem e consolidando, de uma vez por todas, o domínio privado. Em termos gerais, o reconhecimento de domínio fia-se na presunção iuris tantum de legalidade e veracidade própria dos atos registrais.
> Se na regularização de ocupação disciplinada pela Lei 7.294/19 há uma venda ou doação de um imóvel público (o que exige uma conformação de vontades contrapostas), no reconhecimento de domínio há unicamente a exteriorização de uma vontade da Administração Pública consubstanciada em um ato formal que, por ser lícito, vincula seus atos posteriores. Não existe, em sede de reconhecimento de domínio, alienação de bem estadual; este, em momento algum, incorpora-se ao domínio estadual para posterior destinação.

> [...]
> A partir disso, a lei franqueou ao particular que adquiriu o imóvel de boa-fé a submissão do seu domínio a um processo específico de regularização que, ao final, desembocará na emissão de um documento (Termo de Reconhecimento de Domínio) onde a vontade da Administração restará assentada. Se atendidas todas exigências legais (e nesse ponto chamo a atenção para os requisitos cristalizados no art. 3º, da LC 244/19, deixando assente que não aduz a mera convalidação), estaremos frente a um ato lícito da Administração Pública com aptidão para gerar justa expectativa e vincular seus atos posteriores. Em outros palavras, é a concretização da confiança legítima em um comportamento estatal calcado na boa-fé mútua. (Piauí, 2023).

Ainda pelo Parecer de Referência, a PGE afirma que não haveria um negócio jurídico típico, envolvendo alienação ou concessão de domínio, mas ato de exteriorização de vontade da Administração Pública, reconhecendo, a favor do particular, "uma situação jurídica existente; com isso, abstém-se de questionar pelos meios próprios eventuais vícios de ordem titular, fazendo prevalecer o registro público" já existente, não havendo, portanto, qualquer limitador ao tamanho da propriedade, o que existe para os casos de alienação, conforme o art. 188, §1º, da CF.

Vê-se, portanto, ao contrário do que ocorrera nas legislações dos estados do Tocantins e São Paulo, analisadas anteriormente e discutidas no âmbito das ADIs 7550 e 7326, o normativo presente no Piauí não carrega a inexigibilidade de procedimento prévio (convalidação automática); não estabelece a existência de uma alienação de imóveis; não estabelece a existência de "terras presumidamente devolutas" (São Paulo, 2019) e não cita que a regularização teria "força de título de domínio" (Tocantins, 2019). Não há, dessa forma, pelo texto legal piauiense, uma alienação, uma efetiva transferência de domínio daquelas áreas cuja base da cadeia dominial possa levar dúvidas ao efetivo destacamento do patrimônio público para o privado. O que haveria, portanto, por força do texto legal?

Já restou claro, pelo Parecer Referencial supracitado, que após regular procedimento, pelo qual será verificado o cumprimento dos requisitos impostos pela legislação, seria emitido documento exarando a vontade da Administração Pública, que geraria ao particular a confiança necessária de que o suposto titular de um direito patrimonial (o próprio estado) respeitaria a matrícula apresentada pelo particular.

Parece claro que a intenção do legislador foi estabelecer mecanismos de contemplar as situações consolidadas, praticadas por pessoas de boa-fé, que respeitam o meio ambiente[14], não se sobrepõem a comunidades tradicionais e estão

[14] Não obstante não haja citação direta, aplicando-se a técnica de interpretação conforme a constituição, tem-se por evidente que um imóvel cujo proprietário não respeite as condições laborais não estaria sujeito ao

lastreadas em documentos (matrículas de registro de imóveis) que possuem presunção de validade (posto não estarem canceladas – aqui, reforça-se, uma matrícula, produz os efeitos legais, enquanto não for cancelada, nos termos do artigo 252 da Lei de Registros Públicos).

O mecanismo, que passou a estar presente na Constituição do Piauí e regulamentado por Lei Complementar, não é uma convalidação de matrículas possivelmente eivadas de vícios. Para a PGE, conforme consta no citado parecer, o *Termo* de Reconhecimento de Domínio, obtido ao final do processo administrativo, seria uma expressão da vontade da administração pública em não discutir sobre o imóvel, obrigando-se a respeitar o registro imobiliário existente.

Complementando esse entendimento da PGE, tendo em vista que o passo de partida para o reconhecimento de domínio é a expressa manifestação do particular em se submeter ao procedimento, vê-se que há uma semelhança com uma autocomposição ocorrida entre o estado e o particular, ou seja, um acordo extrajudicial oneroso, sempre observando os princípios basilares da administração pública, presentes no art. 37 da CF, razão pela qual, inclusive, há previsão na Lei Complementar 244/2019 da publicização das áreas submetidas (art. 10), compartilhando a informação semestralmente com a Assembleia Legislativa (art. 9º).

Cientes de que a dúvida é um dos pressupostos para que haja uma autocomposição, importante refletirmos que nas circunstâncias nas quais o estado identifique possíveis vícios na origem da cadeia dominial, é forçoso que ele averigue também a sua responsabilidade e seu dever de indenizar eventuais benfeitorias (notadamente se demonstrada a boa-fé do particular que se apresenta como proprietário).

O pressuposto para a análise proposta a respeito da responsabilidade do estado e o seu dever de indenizar é que determinado imóvel (não sobreposto a área de comunidades tradicionais e tenha uma matrícula válida[15] no competente Cartório de Registro de Imóveis), teve um procedimento de abertura do registro imobiliário que desperte dúvidas sobre sua legalidade.

---

procedimento de reconhecimento de domínio, na medida em que haveria desrespeito e descumprimento à função social.

[15] Neste caso, entende-se como válida a matrícula não cancelada, nos termos do art. 252 da Lei de Registros Públicos.

Após a abertura da matrícula (e por estar válida), vários atos podem ter sucedido (compra e venda, desmembramentos, remembramentos, certificação de georreferenciamento), de forma que o atual proprietário, sem qualquer participação nos atos originários de abertura da matrícula, sendo, portanto, de boa-fé (inclusive conforme critério objetivo trazido pela Lei Complementar n. 244/2019), vem exercendo a posse de forma mansa, pacífica, sem a interferência de terceiros, praticando cultura efetiva, respeitando o meio ambiente e outros requisitos presentes no art. 186 da CF.

Atendendo aos pressupostos acima (corriqueiros no cotidiano fundiário da região), um eventual procedimento judicial que questione a higidez da matrícula pode levar ao proprietário (além de outros pontos) a reclamar a responsabilidade do estado, na medida em que a aquisição do imóvel ocorreu por existir uma matrícula válida (sem qualquer questionamento anterior que afastasse a boa-fé do adquirente), sendo, portanto, fruto de ato praticado por particular em atividade delegada pelo Poder Público, nos termos do art. 236 da CF.

A respeito da responsabilidade do estado por atos de tabeliões e registradores que, no exercício das funções, causassem danos, o STF julgou o Recurso Extraordinário 842.846/SC, *leading case* que resultou no Tema de Repercussão Geral nº 777, reconhecendo a responsabilidade objetiva do estado pelos atos praticados pelos tabeliães e registradores oficiais que, no ato de suas funções, venham a causar danos a terceiros.

Retornando, assim, ao possível questionamento em massa que poderia ser feito sobre a higidez das cadeias dominiais, em eventual procedência de nulidade da matrícula, como seriam tratadas as benfeitorias erigidas de boa-fé ao longo de todos os anos?

Cabe rememorar o voto do Min. Gilmar Mendes, ao votar o *Leading case* para a Tema 1031, a RE 1017365 (anteriormente citado), para quem haveria possibilidade de indenização aos ocupantes de boa-fé, naqueles casos em que se discutem os limites das terras indígenas. Ora, se para casos mais densos que vedariam inclusive a existência de propriedade privada, tal qual sobreposição com terras indígenas, seria preservado ao terceiro de boa-fé o direito de indenização, parece não haver dúvida que igual direito estaria preservado a quem comprou um imóvel com título de propriedade vigente e válido em um cartório competente.

Nesses casos que atendam ao pressuposto estabelecido, a prevalecer que o encaminhamento correto seria a propositura de ações judiciais para buscar a nulidade

das matrículas, haveria uma necessidade de indenização vultosa que os estados deveriam arcar, existindo fundada dúvida sobre a capacidade de um estado em indenizar todos os que estiverem exercendo cultura efetiva de boa-fé, ainda que lastreados em títulos de origens questionáveis.

Além do impacto aos cofres públicos, não se pode deixar de considerar todo o impacto socioeconômico negativo que resultaria na interrupção de atividades agropecuárias em imóveis enquadrados (relembremos aqui a importância da atividade do primeiro setor, conforme exposto nas linhas iniciais do presente trabalho).

Mais ainda, cabe resgate às discussões trazidas ao longo da primeira parte do Capítulo 3, notadamente sobre o entendimento do STF a respeito da preservação das situações de fato consolidadas, ainda mais lastreadas em documento público (registro de imóveis). A segurança jurídica seria completamente maculada caso não houvesse uma alternativa que desse guarida aos casos com matrículas vigentes em cartórios competentes, com situações de fato há muito tempo consolidadas, como lecionado por Miguel Reale (1977) e replicado em diversas decisões do STF.

Reitera-se que a solução presente na emenda à Constituição do Piauí em conjunto com a Lei Complementar, não se trata de uma convalidação de títulos, mas uma oportunidade franqueada ao particular, que cumpra com os requisitos, para compor com o estado, prevenindo (ou resolvendo) litígio com o ente federativo, que, através do procedimento de reconhecimento de domínio, passaria a não questionar a dominialidade, respeitando a matrícula apresentada pelo particular.

O estado, além da dúvida que possa ter sobre sua tese se avançasse com a judicialização, também ganha com essa composição. A segurança jurídica proporcionada pelo procedimento do reconhecimento de domínio impacta na continuidade dos investimentos, que interferem diretamente no desenvolvimento das regiões produtoras, conforme visto na parte introdutória do presente estudo. Ademais, ao franquear ao particular a adesão, o estado obriga-o a se adequar aos requisitos presentes na Lei Complementar nº 244/2019, de forma que passa a ser um incentivo a mais para a regularização ambiental.

As comunidades tradicionais também ganham com essa segurança jurídica. Ao vetar o enquadramento de imóveis que se sobreponham a comunidades tradicionais, a lei reforça a proteção dessas áreas, mitigando o risco de invasão, em especial, do agronegócio que possa interferir negativamente na preservação cultural. Durante o procedimento administrativo, as vistorias realizadas pelo órgão responsável

são aptas a constatar a existência ou não de comunidades, inclusive possibilitando o mapeamento para posterior delimitação e regularização das ocupações.

Retornando à análise da Lei Complementar, ao compreendê-la como ferramenta para viabilizar a autocomposição entre as partes, vislumbra-se que, em sua essência, não há uma invasão de competência legislativa, tal qual presente nos já analisados casos de Tocantins e São Paulo. Todavia, cabem ponderações a respeito do texto legal, inclusive sobre a constitucionalidade de dispositivos marginais, que passaremos a fazer a seguir.

4.3. Ponderações ao texto da LC n. 244/2019 e sugestões de ajuste

A Lei Complementar em análise traz dois pontos, não centrais, que merecem uma discussão adicional.

O primeiro diz respeito à denominação resultante do reconhecimento de domínio. Ao se referir a *Título de Reconhecimento de Domínio*, a legislação pode levar ao entendimento de que o procedimento resulta em uma alienação, confundindo com o *Título de Propriedade* ou outro documento translativo de propriedade.

Por certo, a denominação "título" à qual o legislador faz menção tem melhor interpretação como "documento jurídico pelo qual se outorga um direito ou se estabelece uma obrigação" (Luz, 2022, p. 592), afastando questionamento a respeito da ultrapassagem a eventuais limites legislativos que resultariam em inconstitucionalidade, na medida em que, como já exposto, não há uma efetiva alienação, ou seja, uma transferência de titularidade.

A PGE, conforme Parecer Referencial (Piauí, 2023), se referiu a *Termo de Reconhecimento de Domínio* e não a "título". Por "termo", entende-se "instrumento escrito. Redução à forma escrita de um ato jurídico judicial ou extrajudicial com a finalidade de confirmar, atestar ou salvaguardar direitos" (Luz, 2022, p. 584).

Haveria, pelas definições citadas, impacto no uso da denominação título? A alteração para *termo* resolveria um suposto problema? Considerando as conceituações postas, notadamente a definição jurídica da denominação "*título*", não nos parece uma alteração que acarretaria impacto relevante, que impacte na constitucionalidade da norma.

Talvez o ajuste feito pela PGE, em desacordo com a legislação, possa parecer mais adequado apenas para não confundir com a referência mais conhecida para "título" que estaria ligada a "título de domínio" (o que não é, conforme já visto), que

poderia levar a um questionamento sobre a constitucionalidade da lei, sendo, todavia, afastada a dúvida a partir da explicação clara do significado, como feito acima.

A segunda ponderação diz respeito à competência legislativa de dois artigos. O parágrafo único do art. 4º da Lei Complementar estabelece que: “o Título de Reconhecimento de Domínio deverá ser registrado na matrícula do imóvel junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente” (Piauí, 2019). Mais à frente, o art. 5º prevê: “Sempre que possível, a matrícula do imóvel será aproveitada no processo de reconhecimento de domínio, mantendo-se todos os gravames averbados” e continua disciplinando sobre ato registral no parágrafo primeiro, afirmando que “na impossibilidade de aproveitamento da matrícula, os gravames acompanharão a nova matrícula”.

Antes de qualquer análise, é importante ressaltar que os dispositivos citados tratam de procedimentos posteriores à conclusão do processo de reconhecimento de domínio, sendo, portanto, periféricos, não afetando a essência da legislação, que pode sofrer ajustes para evitar questionamentos, na medida em que o parágrafo único do art. 4º e o art. 5º têm constitucionalidade duvidosa, uma vez que tratam de atos registrais.

Como melhor solução, poderia o legislador, ao dispor sobre o tema, fazer referência direta à Lei de Registros Públicos, obrigando o proprietário a levar o documento resultante do reconhecimento de domínio ao cartório competente para a publicização necessária, seja por meio de registro em títulos e documentos, seja por meio de averbação, que estará sujeita à qualificação registral positiva do registrador competente.

Para os dois meios de publicização, faria o legislador estadual referência à legislação federal que de forma competente trata sobre o tema. No caso de averbação, além da correção do que parecer ser o ato correto (averbação e não registro, na medida em que não há transferência de propriedade), haveria previsão, na medida em que o art. 246 da LRP autoriza a averbação de ocorrências que possam repercutir nos direitos relativos ao imóvel. Ora, não parece haver dúvida de que o ato do Poder Público que reconheça o domínio do particular tem clara repercussão sobre os direitos relativos ao imóvel, estando, portanto, sujeito à averbação.

O artigo 5º, *caput* e parágrafo primeiro, que em nada agregam ao processo de reconhecimento de domínio, parecem ser desnecessários no contexto da Lei

Complementar, fazendo mais sentido em uma revisão da legislação a supressão deles, eliminando a invasão à competência legislativa exclusiva da União.

Como sugestão de adequação à Constituição, caberia ao estado do Piauí a edição de uma Lei Complementar, alterando pontualmente a Lei n. 244/2019, apenas para suprimir integralmente a redação do artigo 5º, e alterar a redação do parágrafo único do art. 4º, de forma a ficar compatível com a Lei de Registros Públicos, sem a necessidade de disciplinar sobre o tema registral, nos seguintes termos (substituindo o parágrafo único por dois parágrafos):

> *§1º Nos termos da Lei 6.015/73, o Título de Reconhecimento de Domínio deverá ser registrado em títulos e documentos no Cartório competente onde se localiza o imóvel, com a finalidade de conservação e validade contra terceiros.*
> *§2º Em alternativa ao registro exigido no parágrafo anterior, o proprietário do imóvel poderá pleitear o Título de Reconhecimento de Domínio a averbação à margem da matrícula do imóvel, como outras ocorrências, nos termos do art. 246 da Lei 6.015/73, submetendo à análise do registrador competente.*

A sugestão apresentada visa cumprir o requisito principal: a necessidade de publicização. Tornar o título público, seguindo os ditames da Lei de Registros Públicos, confere-lhe a condição e oponível a terceiros, dando ainda mais segurança à finalidade do reconhecimento de domínio.

Não bastasse o cumprimento da finalidade a que se destina, como o registro em títulos e documentos pode ser realizado por qualquer pessoa, a legislação estadual abarcaria aqueles casos em que o proprietário não seja o requerente do reconhecimento de domínio, conforme previsão do artigo 7º da Lei Complementar n. 244/2019, que inclui como legitimado a pleitear o possuidor indireto, detentor de contratos de parceria ou arrendamento. Para esses casos, muito embora haja vinculação possessória com o imóvel, haveria fundada dúvida sobre a legitimidade para requerer a averbação, dificultando ainda mais a qualificação registral positiva.

Por outro lado, a redação sugerida do parágrafo 2º, além de ser uma alternativa ao registro em títulos e documentos, não cria qualquer ideia de vinculação ou obrigação ao titular do Cartório de Registro de Imóveis, o que levaria à inconstitucionalidade por incompetência legislativa. Cria-se, portanto, uma alternativa para publicizar o título, deixando claro que haverá uma livre análise do registrador competente, que a fará à luz da *Lei 6.015/73.*

Não obstante a necessidade de ajuste para melhor adequação constitucional de dispositivos periféricos, que não afetam o procedimento de reconhecimento de

domínio, compreende-se que o cerne da legislação analisada se adequa à Constituição e aos requisitos extraídos das ações analisadas no âmbito do Supremo, podendo, sim, servir de parâmetro para outros estados.

5. Considerações finais

Como visto nas linhas iniciais, o problema trazido à análise ao longo do presente trabalho fora delimitado à aplicação da legislação piauiense aos casos em que o produtor rural, não obstante se apresente como efetivo proprietário, exercendo a posse, detém um título de propriedade com algum vício na origem (como abertura de matrícula por decisão judicial que não observou o procedimento correto, títulos concedidos indevidamente pelos municípios, alienações realizadas originalmente pelo estado, mas sem o cumprimento de algum procedimento). Partindo-se da análise de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em casos de intensa discussão, buscou-se extrair requisitos fundamentais para, ao final, verificar se a legislação piauiense atenderia às exigências constitucionais.

Após uma análise da propriedade rural e o exercício possessório, ao longo do Capítulo 2, foi possível aprofundar sobre os casos paradigmáticos discutidos (ou em discussão) no STF, que teve como ponto de partida a necessidade de se ter como requisito a presença de situação factual consolidada.

As ações analisadas, ACO 79 e ADI 2240, relembraram diversos casos anteriores que revelaram existir no Supremo um entendimento pacificado, inaugurado ainda na década de 70, que as situações de fato consolidadas com base em boa-fé do interessado, devem ser, na medida do possível, preservadas. A essência dos julgamentos que se replica ao presente estudo não está no mérito dos casos concretos julgados (ressalva que se faz necessária em especial pelo caráter singular de ambos os casos), mas na fundamentação jurídica que valorou a situação de fato como provocadora de uma situação especialíssima, inclusive levando ao STF considerar a exceção dos casos em análise, de forma a preservar o direito em um (ACO 79) e criar alternativa para o outro (ADI 2240).

Transportando as discussões ao longo das duas decisões paradigmas para o problema ora analisado, criou-se como premissa a necessidade de que o proprietário tivesse uma *situação consolidada* para que seu título estivesse sujeito ao procedimento de reconhecimento de domínio proposto pelo estado do Piauí.

Tratando-se de imóvel rural, a consolidação factual, para além da existência da matrícula eivada de vício, está presente no efetivo exercício possessório. É a posse que externa a consolidação do fato que leva o vínculo ao imóvel rural. A existência do título de propriedade (ainda que passível de questionamento por vício na origem)

fortalece e pode comprovar a boa-fé daquele que vem exercendo a posse, realizando investimentos, gerando emprego e impactando na sociedade local.

Pois bem, ao longo do presente trabalho, foi possível analisar e constatar que o direito de propriedade, não obstante ser consagrado como direito fundamental, posto em cláusula pétrea da Constituição, não subsiste sem o cumprimento de encargo previsto no mesmo artigo 5º da Carta Magna. Assim, o uso do imóvel descolado dos regramentos constitucionais leva à possibilidade de perda da propriedade sobre o bem, através de processo expropriatório, que estará sujeito à ocorrência mesmo quando o imóvel é produtivo.

Essa constatação de que a produtividade não é elemento isolado que impeça à desapropriação de um bem ficou ainda mais evidente com recentes decisões do Supremo Tribunal Federal, notadamente a ADI 3865, que esclareceu a possibilidade direta do processo expropriatório mesmo quando o imóvel for produtivo, e a ADPF 743, que ressaltou a importância ambiental ao uso do imóvel, de forma que reconheceu igual possibilidade de perda de propriedade nos casos em que houver desmatamento ilegal ou incêndios criminosos, desde que demonstrada a má-fé do proprietário.

Ora, se ao tratar do direito de propriedade sobre imóvel rural fica evidente o encargo presente no texto constitucional, notadamente no inciso XXIII do art. 5º e no art. 186, parece ser evidente que qualquer legislação que venha a tratar sobre a regularização desse direito de propriedade não pode se afastar dos mesmos requisitos constitucionais, ou seja, para ter e manter a propriedade é obrigatório o seu uso adequado, atendendo às demais obrigações previstas na própria Constituição. Dessa forma, aquele que pretende passar a efetivamente ter o direito de propriedade (e não apenas um uso com *animus domini* ou detendo título de domínio sujeito a questionamentos), carece também de observar o cumprimento dos requisitos constitucionais, como se proprietário já fosse.

Essa constatação ficou evidente quando da análise das ADIs 4269 e 5623, que, além de trazerem a necessidade de observação aos requisitos que tratam da função social (em especial respeito ao meio ambiente), trouxeram como requisitos a preservação às áreas destinadas às comunidades tradicionais e indígenas, impedindo qualquer tipo de concessão de título a terceiro em sobreposição aos detentores de direitos anteriores.

Os debates ocorridos quando do julgamento das duas ADIs contribuíram com o presente trabalho de forma a estabelecer novas premissas ao problema em análise, de forma que passa a ser necessária a *constatação da boa-fé* daquele que pleiteia a regularização. Além disso, deve estar presente a *cultura efetiva*, respeito aos encargos que compõem a definição de *função social*, não podendo a regularização ocorrer em benefício de terceiros em áreas *de povos tradicionais*.

Por fim, na terceira parte do Capítulo 3, foram abordadas discussões ainda preliminares que estão ocorrendo a respeito de legislações dos estados do Tocantins e São Paulo. As discussões, não obstante a fase inicial, já revelam que as legislações abordaram pontos cuja competência legislativa é restrita à União, especialmente ao tratar de temas afetos a Direito Notarial e Registral, e Direito Agrário, além de, pelo menos em uma delas, não estarem presentes os requisitos definidos acima como premissas, a partir da análise de decisões do Supremo. A análise das normas dos dois estados se mostrou relevante para constar vícios evidentes em legislações que buscam enfrentar o mesmo problema delimitado neste estudo.

Adentrando à análise da legislação piauiense, foi possível constatar a constitucionalidade da essência da Lei, à luz das discussões tidas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, havendo respeito às premissas extraídas das análises realizadas ao longo do presente estudo, cabendo, entretanto, ajustes pontuais no texto legal para superar alguns de constitucionalidade duvidosa identificados.

Como visto, a Lei Complementar n. 244/2019 inicia os requisitos presentes para o reconhecimento de domínio, em seu artigo 3º, exigindo a boa-fé do proprietário, estabelecendo um prazo mínimo para abertura pretérita da matrícula, como forma de constatar a exigência da situação de fato consolidada, cujos requisitos mais densos estão postos no inciso VI do mesmo artigo, exigindo a comprovação da cultura efetiva e a observância à legislação ambiental, estas últimas como medida de cumprimento à função social.

O diploma legal também prevê o respeito às comunidades tradicionais, excluindo as áreas que tenham sobreposição do rol daquelas suscetíveis à regularização. Há, de igual forma, vedação à regularização nos casos em que haja disputa judiciais entre particulares, não podendo o estado tomar partido por um ou por outro, nos casos em que haja fundada dúvida sobre o direito discutido entre os particulares, desde que a discussão seja de justo título.

Com o respeito às premissas traçadas a partir das decisões do Supremo, tem-se que a essência que trata sobre o procedimento de regularização fundiária respeita ao disciplinado na Constituição. Todavia, como observado no estudo, a legislação analisada merece adequação em dois dispositivos periféricos e que não afetam o cerne do reconhecimento de domínio, são eles o parágrafo único do art. 4º e art. 5º e seus parágrafos.

Nesse sentido, foi proposta adequação legislativa, de forma a suprimir integralmente o art. 5º e alterar o parágrafo único do art. 4º para que contemplasse duas opções que garantissem a publicização do reconhecimento de domínio, sem qualquer inovação, sendo a primeira através do registro em títulos e documentos no Cartório onde se localiza o imóvel e a outra, como alternativa, a submissão à averbação, fazendo referência direta à Lei 6.015/73.

Também foi esclarecido, que não obstante a troca de denominação realizada pela PGE em seu Parecer Referencial, que reflete um desconforto com a forma presente na Lei Complementar n. 244/2019, deixou-se de sugerir a alteração da denominação de “título” para “termo” por não se vislumbrar inconstitucionalidade, por seu uso e por entender que não há prejuízo à sua interpretação, na medida em que a definição de *título,* como documento no qual há outorga de direito, é adequada ao proposto na legislação. Eventual alteração poderia, quando muito, ocorrer apenas como medida de não gerar confusão interpretativa com “título de domínio”, uma vez que o reconhecimento de domínio, nos moldes propostos na Lei n. 244/2019, não acarreta troca de titularidade.

Por fim, feitos os ajustes propostos para adequação à constitucionalidade da legislação, é de concluir-se que a forma proposta pelo Piauí é adequada ao problema analisado no presente estudo, sendo uma alternativa viável para casos semelhantes em outros estados, de forma a promover uma maior segurança jurídica, possibilitando maiores e melhores investimentos pelos empreendedores rurais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCASTRE, José Martins Pereira de. **Memória cronológica, histórica e corográfica da província do Piauí.** 4.ed. Teresina: APL, 2015.

ALTMAN, Max. Hoje na História: 1862 - Lincoln sanciona *Homestead Act*, 'lei da reforma agrária' dos EUA. **OperaMundi**, [São Paulo], 20 maio 2013. Disponível em: https://operamundi.uol.com.br/historia/hoje-na-historia-1862-lincoln-sanciona-homestead-act-lei-da-reforma-agraria-dos-eua/ Acesso em: 29 maio 2025

ARAS, Augusto de Souza. **Aquisição de imóveis rurais por estrangeiros:** o conflito entre a soberania nacional e a sociedade privada. 2018. 139 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br//handle/123456789/2694 Acesso em: 29 maio 2025

ARONNE, Ricardo. **Propriedade e domínio: a teoria da autonomia: titularidade e direitos reais nos fractais do direito civil-constitucional.** 2.e.d, rev e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

BARBOSA JUNIOR, Luiz Eduardo. **O georrefereciamento na regularização fundiária rural:** a segurança jurídica registral na reforma agrária. 2020. 127 f. Dissertação (Mestrado em Direito). — Universidade de Marília, Marília, 2020. Disponível em: https://dspace.unimar.br/handle/123456789/932 Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019.** Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Brasília, DF: Presidência da República, [1850]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L0601-1850.htm Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.** Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no

âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. **Lei nº 13.178, de 22 de outubro de 2015.** Dispõe sobre a ratificação dos registros imobiliários decorrentes de alienações e concessões de terras públicas situadas nas faixas de fronteira; e revoga o Decreto-Lei nº 1.414, de 18 de agosto de 1975, e a Lei nº 9.871, de 23 de novembro de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13178.htm Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. Senado Federal. **Ato das disposições constitucionais transitórias.** Brasília, DF: Senado Federal, [1988]. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/604119/publicacao/16434816 Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Pleno). **Ação cível originária 79/MT**. EMENTA: ATO ADMINISTRATIVO. Terras públicas estaduais. Concessão de domínio para fins de colonização. Área superiores a dez mil hectares. Falta de autorização prévia do Senado Federal. Ofensa ao art. 156, § 2º, da Constituição Federal de 1946, incidente à data dos negócios jurídicos translativos de domínio. Inconstitucionalidade reconhecida. Nulidade não pronunciada. Atos celebrados há 53 anos. Boa-fé e confiança legítima dos adquirentes de lotes [...]. Relator: Min. Cezar Peluso, 15 de março de 2012. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur209877/false Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Pleno). **Ação direta de inconstitucionalidade 2240 / BA.** EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.619/00, DO ESTADO DA BAHIA, QUE CRIOU O MUNICÍPIO DE LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI ESTADUAL POSTERIOR À EC 15/96. AUSÊNCIA DE LEI COMPLEMENTAR FEDERAL PREVISTA NO TEXTO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 18, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. [...] Requerente: partido dos trabalhadores – PT. Requerido: Governador do Estado da Bahia. Relator: Min. Eros Grau, 09 de maio de 2007. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur90024/false Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Pleno). **Ação direta de inconstitucionalidade 3685 / DF**. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EC 52, DE 08.03.06. APLICAÇÃO IMEDIATA DA NOVA REGRA SOBRE COLIGAÇÕES

PARTIDÁRIAS ELEITORAIS, INTRODUZIDA NO TEXTO DO ART. 17, § 1º, DA CF. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL (CF, ART. 16) E ÀS GARANTIAS INDIVIDUAIS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (CF, ART. 5º, CAPUT, E LIV). [...] Requerente: Conselho Federal Da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator (a): Ministra Ellen Gracie, 22 de março de 2006. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92320/false Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Pleno). **Ação direta de inconstitucionalidade 4269 / DF.** EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS TERRAS DE DOMÍNIO DA UNIÃO NA AMAZÔNIA LEGAL. IMPUGNAÇÃO AOS ARTIGOS 4º, §2º, 13, 15, INCISO I, §§ 2º, 4º E 5º, DA LEI Nº 11.952/2009. PREJUÍZO PARCIAL DA AÇÃO. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL E REVOGAÇÃO DE DISPOSITIVOS PROMOVIDA POR LEI SUPERVENIENTE. ADEQUADA PROTEÇÃO ÀS TERRAS QUILOMBOLAS E DE OUTRAS COMUNIDADES TRADICIONAIS AMAZÔNICAS [...] Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Edson Fachin, 18 de outubro de 2017. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397323/false Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Pleno). **Ação direta de inconstitucionalidade 5623 / DF.** EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 13.178/2015. RATIFICAÇÃO PELA UNIÃO DE REGISTROS IMOBILIÁRIOS DECORRENTES DE TÍTULOS EXPEDIDOS PELOS ESTADOS DE ALIENAÇÃO E CONCESSÃO DE TERRAS DEVOLUTAS SITUADAS NAS FAIXAS DE FRONTEIRA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA À POLÍTICA AGRÍCOLA E AO PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. ART. 188 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA SE ATRIBUIR INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO AOS ARTS. 1º, 2º e 3º DA LEI N. 13.178/2015. Requerente: Confederação Nacional Dos Trabalhadores Na Agricultura – CONTAG. Relator (a): Ministra Carmen Lúcia, 28 de novembro de 2022. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur472862/false Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Pleno). **Ação direta de inconstitucionalidade 3685 / DF.** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EC 52, DE 08.03.06. APLICAÇÃO IMEDIATA DA NOVA REGRA SOBRE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS ELEITORAIS, INTRODUZIDA NO TEXTO DO ART. 17, § 1º, DA CF. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL (CF, ART. 16) E ÀS GARANTIAS INDIVIDUAIS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (CF, ART. 5º, CAPUT, E LIV). LIMITES MATERIAIS À ATIVIDADE DO LEGISLADOR CONSTITUINTE REFORMADOR. ARTS. 60, § 4º, IV, E 5º, § 2º, DA CF. 1. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator(a): Min. Ellen Gracie, 22 de março de 2006. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92320/false Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Pleno). **Mandado de segurança 24268 / MG.** EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Cancelamento de pensão especial pelo Tribunal de Contas da União. Ausência de comprovação da adoção por instrumento jurídico adequado. Pensão concedida há vinte anos. [...]. Relator(a): Min. Ellen Gracie. Redator do acórdão: Min. Gilmar Mendes, 05 de fevereiro de 2004. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur95527/false Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. Superior Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso Extraordinário 85179 / RJ.** Requerente.: Estado do Rio de Janeiro. Requeridos.: Lindalva Medeiros de Garrido e Outros. ATO ADMINISTRATIVO. SEU TARDIO DESFAZIMENTO, JA CRIADA SITUAÇÃO DE FATO E DE DIREITO, QUE O TEMPO CONSOLIDOU. CIRCUNSTANCIA EXCEPCIONAL A ACONSELHAR A INALTERABILIDADE DA SITUAÇÃO DECORRENTE DO DEFERIMENTO DA LIMINAR, DAI A PARTICIPAÇÃO NO CONCURSO PÚBLICO, COM APROVAÇÃO, POSSE E EXERCÍCIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO. Relator: Min. Bilac Pinto, 04 de novembro de 1977. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur134501/false Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. Superior Tribunal Federal (2. Turma). **Recurso Extraordinário 1017365/SC**. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Domínio público – Terras indígenas - Restituição de área – FUNAI. Recorrente: Fundação Nacional do Índio – FUNAI. Recorrido: Fundação Amparo Tecnológico ao Meio Ambiente – FATMA. Relator: min. Edson Fachin, 27 de setembro de 2023. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur495534/false Acesso em: 29 maio 2025

BRASIL. Superior Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário 842846 / SC**. EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DANO MATERIAL. ATOS E OMISSÕES DANOSAS DE NOTÁRIOS E REGISTRADORES. TEMA 777. ATIVIDADE DELEGADA. RESPONSABILIDADE CIVIL DO DELEGATÁRIO E DO ESTADO EM DECORRÊNCIA DE DANOS CAUSADOS A TERCEIROS POR TABELIÃES E OFICIAIS DE REGISTRO NO EXERCÍCIO DE SUAS FUNÇÕES. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. [...] Recorrente: Estado de Santa Catarina. Recorrido: Sebastião Vargas. Relator (a): Min. Luiz Fux, 27 de fevereiro de 2019. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur408487/false Acesso em: 29 maio 2025

CAETANO, Camilla Amaral de Paula. **Regularização fundiária rural na Amazônia legal**: análise de uma política de contrarreforma agrária. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019. Disponível em: http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/10095 Acesso em: 29 maio 2025

CARDOSO, Victor M.; GILIO, Leandro; JANK, Marcos S.; PIOLI, Lirya. Brasil torna-se o maior país exportador de commodities do agro no mundo. **Insper Agro Global**, [s.l.], working paper n. 2, fev. 2025. Disponível em:

https://agro.insper.edu.br/storage/papers/February2025/EUA%20x%20Brasil.pdf Acesso em: 29 maio 2025

COSTA, F. A. Pereira da. **Cronologia histórica do estado do Piauí.** Rio de Janeiro: Artenova, 1974.v. 1.

COSTA, F. A. Pereira da. **Cronologia histórica do estado do Piauí.** 2. ed. Teresina, APL, 2010. v. 2.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e da propriedade contemporânea** uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FERREIRA, Álvaro. **Da terra simples.** 2. ed. Teresina: APL, 2015.

FREITAS FILHO, Roberto. Metodologia de análise de decisões: MAD. **Universitas Jus**, Brasília, n. 21, p. 1-17, jul./dez. 2010. DOI: https://doi.org/10.5102/unijus.v2i0.1206 Disponível em: https://www.publicacoes.uniceub.br/jus/article/view/1206 Acesso em: 29 maio 2025

HAVRENNE, Michel François Drizul. **Regularização fundiária rural na constituição econômica de 1988**. 2018. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. DOI: https://doi.org/10.11606/T.2.2018.tde-08092020-023614 Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-08092020-023614/pt-br.php Acesso em: 29 maio 2025

IGLÉSIAS, Francisco de Assis. **Caatingas e chapadões.** 3.ed. Teresina: APL, 2015.

IHERING, Rudolf von. **Posse e interditos possessórios**. Salvador: Progresso, 1959.

IHERING, Rudolf Von. **Teoria simplificada da posse**. São Paulo: Rideel, 2005.

INCRA conhece modelo espanhol de cadastro rural. **IRIB**, [São Paulo], 16 mar. 2016. Disponível em: https://www.irib.org.br/noticias/detalhes/incra-conhece-modelo-espanhol-de-cadastro-rural Acesso em: 29 maio 2025

LACERDA, M. Linhares de. **Tratado das terras do brasil.** Rio de Janeiro: Alba, 1960.

LANDIM FILHO, Francisco. **A propriedade imóvel na teoria da aparência:** a aquisição *a non domino* da propriedade imóvel, com eficácia translativa no Código Civil Brasileiro. São Paulo: CD, 2000.

LEITE, Vera Lúcia Marques. **A compra de terra rural por estrangeiros no Brasil:** possibilidades e limites. 2019. Tese (Doutorado em Direito). — Universidade Federal do Pará, Pará, 2019.

LIMA, Getulio Targino. **A posse agrária sobre bem imóvel**. São Paulo: Saraiva, 1992.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LUZ, Valdemar P. da. **Dicionário jurídico.** 5.ed. Kindle Ediction. Barueri: Manole, 2022.

MARÉS, Carlos Frederico. **A função social da terra**. Porto Alegre: Fabris, 2003.

MASCARENHAS, Giovanni Martins de Araújo. **Regularização fundiária em terras públicas:** análise da argumentação jurídica da ação direta de inconstitucionalidade nº 5771 e os direitos à moradia, ao meio ambiente e à função social da terra. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito). — Universidade Federal Goiás, Goiânia, 2020. Disponível em: http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/11031 Acesso em: 29 maio 2025

MATTOS NETO, Antonio José de. **Curso de direito agroambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2018.

MENDES, Simplício de Sousa. **Propriedade territorial do Piauí e outros escritos**. 2.ed. Teresina: Halley S.A. Gráfica e Editora, 2017.

MONTEIRO, Benedicto. **Direito agrário e processo fundiário**. Rio de Janeiro: PLB Comunicação, 1980.

MOREIRA, Elmucio Jacinto. **Função social da propriedade rural e os critérios de desapropriação:** por quais caminhos tem percorrido a tutela jurisdicional? 2019. 75 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

NUNES, Odilon. **Estudos de história do Piauí**. 2. ed. Teresina: APL, 2014.

NUNES, Odilon. **O Piauí na história.** 5. ed. Teresina: APL, 2013.

PIAUÍ. **Lei nº 7.292, de 06 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a política de regularização fundiária no Estado do Piauí, revoga dispositivos da Lei nº 6.709, de 28 de setembro de 2015. Teresina, PI: Governo do Estado, [2019]. Disponível em: http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=387180 Acesso em: 29 de maio de 2025.

PIAUÍ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Piauí**. Teresina,PI: Governo do Estado, [2020]. Disponível em: https://portal.pi.gov.br/cge/download/151/constituicao/1638/constituicao-do-estado-do-piaui.pdf Acesso em: 29 maio 2025

PIAUÍ. **Instituto de Terras do Piauí - INTERPI. Parecer nº 1/2023/PJ/DGERAL/INTERPI-PI/DGERAL/INTERPI-PI, processo 00071.002424/2023-70.** E M E N T A PARECER REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. REGISTROS PÚBLICOS. DIREITO AGRÁRIO. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. IMÓVEL MATRICULADO EM NOME DE PARTICULAR. [...] Interessado: Interpi. Disponível em:

https://sei.pi.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?iI3OtHvPArITY997V09rhsSkbDKbaYSycOHqqF2xsM0IaDkkEyJpus7kCPb435VNEAb16AAxmJKUdrsNWVIqQ5qu1EYqYJQ3khsbK-tmU8Ysa3px8Zpbr0TQ7UEdNUr6 Acesso em: 29 de maio de 2025.

PAES, Mariana Armond Dias. Das cadeias dominiais impossíveis: posse e título no Brasil (1835-1839). *In*: UNGARETTI, Débora; LESSA, Marília Rolemberg; COUTINHO, Diogo; PROL, Flávio Marques; MIOLA, Iagê Zendron; FERRANDO, Tomaso (Orgs.). **Propriedades em Transformação**: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, 2018. pp. 41-58 DOI: 10.5151/9788580393279-03

PEREIRA, Gustavo Faria. **Cadastro e registro de imóveis rurais e o direito à propriedade no Brasil:** integração dos cadastros e segurança jurídica. 2018. 116 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2021.

REALE, Miguel. **Revogação e anulamento do ato administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

REIS, Rossana Rocha. **O Direito à terra como um direito humano:** a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil. São Paulo: Lua Nova, 2012.

RITTNER, Daniel. Brasil virou "celeiro do mundo" e já lidera exportações mundiais de sete alimentos, diz BTG. **CNN Brasil**, Brasília, 04 mar. 2024. Seção Macroeconomia. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/brasil-virou-celeiro-do-mundo-e-ja-lidera-exportacoes-mundiais-de-sete-alimentos-diz-btg/ Acesso em: 29 maio 2025.

SÃO PAULO. **Lei nº 17.557, de 12 de julho de 2022.** Dispõe sobre a criação do Progreama Estadual de Regularização de Terras, nos casos em que especifica. São Paulo SP: Governo do Estado, [2024]. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17557-de-26-de-maio-de-2021 Acesso em: 29 de maio de 2025.

SILVA, Rosimeire Vilarinho da.; SOUZA, Célia Alves de.; FERREIRA, Evaldo. Social, economic and environmental transformations in the city of Sinop, Mato Grosso. **Research, Society and Development**, *[S. l.]*, v. 11, n. 12, p. e166111234229, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i12.34229. Disponível em: https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/34229 Acesso em: 29 maio 2025.

STAKOVIAK JÚNIOR, Paulo Beli Moura. **A desapropriação de imóvel para fins de reforma agrária e os critérios ambientais de classificação da função social da propriedade rural:** necessidade de especialização legislativa para análise de casos concretos. 2015. 130 f. Dissertação (Mestrado em Direito).— Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2015.

TOCANTINS. **Lei nº 3.525, de 08 de agosto de 2019.** Dispõe sobre o reconhecimento e a convalidação dos registros imobiliários referentes a imóveis

rurais no Estado, na forma que especifica, e adota outras providências. Palmas, TO: Governo do Estado, [2022]. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=381445 Acesso em: 29 de maio de 2025.

TÁRREGA, Maria Cristina Vidotte; SCHWENDLER, Sônia Fátima (org). **Conflitos agrários:** seus sujeitos, seus direitos. Goiânia: PUC Goiás, 2015.

TORRES**,** Marcos Alcino de Azevedo. **Posse e Propriedade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

VARELA, Laura Beck**. Das sesmarias à propriedade moderna.** Rio de Janeiro, Renovar, 2005.

ZIBETTI, Darcy Walmor. **Teoria tridimensional da função da terra no espaço rural:** econômica, social e ecológica. Curitiba: Ed. Juruá, 2005.

ANEXO A – EMENDA CONSTITUCIONAL

Emenda Constitucional Nº 53 DE 26/11/2019

Acrescenta o parágrafo único ao art. 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Piauí.

A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, nos termos do art. 74, § 2º da Constituição do Estado do Piauí, promulga a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Piauí, passa a vigorar com o acréscimo do parágrafo único, com a seguinte redação:

"Art. 7º .....

Parágrafo único. O Estado do Piauí poderá, na forma da lei complementar e mediante pagamento, reconhecer o domínio de imóvel rural matriculado no competente Cartório de Imóveis em nome de particular, pessoa física ou jurídica, cuja, cadeia dominial não demonstre o regular destaque do patrimônio público para o privado, desde que:

I - o proprietário tenha adquirido o imóvel de boa-fé;

II - a matrícula originária tenha sido aberta antes de 01 de outubro de 2014;

III - o georreferenciamento esteja certificado, conforme a Lei nº 10.267 , de 28 de agosto de 2001, e o cadastro do imóvel esteja atualizado no INCRA;

V - inexistam disputas judiciais sobre a área;

VII - o imóvel não se sobreponha a territórios tradicionais;

VI - o proprietário demonstre a prática de cultura efetiva no imóvel e a observância da legislação ambiental, em especial quanto às áreas de reserva legal e preservação permanente,"

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, em Teresina. (PI), 26 de novembro de 2019.

Dep. TEMÍSTOCLES FILHO

Presidente

ANEXO B – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL

Lei Complementar Nº 244 DE 11/12/2019

Dispõe sobre o reconhecimento de domínio previsto no art. 7º, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Piauí.

O Governador do Estado do Piauí,

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I - DO OBJETO DA LEI E DOS CONCEITOS

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o reconhecimento de domínio previsto no art. 7º, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Piauí.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - reconhecimento de domínio: ato do poder público destinado a conferir, em processo de regularização fundiária, Título de Reconhecimento de Domínio (TRD) de imóvel rural registrado em nome de particular, pessoa física ou jurídica, cuja cadeia dominial não demonstre o regular destaque do patrimônio público para o privado;

II - cultura efetiva: exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo ou que viabilize a exploração de outro imóvel, servindo-lhe de reserva legal, na forma da Lei nº 12.651 , de 25 de maio de 2012;

III - imóvel rural: o prédio rústico de área contínua, seja qual for a sua localização, que se destina à exploração agropecuária, agroindustrial, extrativa, florestal, pesqueira, de turismo ou outra atividade similar que envolva a exploração do solo;

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

V - povos e comunidades tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

CAPÍTULO II - DO RECONHECIMENTO DE DOMÍNIO

Art. 3º O Estado do Piauí poderá, mediante pagamento, reconhecer o domínio de imóvel rural matriculado no competente Cartório de Imóveis em nome de particular, pessoa física ou jurídica, cuja cadeia dominial não demonstre o regular destaque do patrimônio público para o privado, desde que:

I - o proprietário tenha adquirido o imóvel de boa-fé;

II - a matrícula originária tenha sido aberta antes de 01 de outubro de 2014;

III - o georreferenciamento esteja certificado, conforme Lei nº 10.267 , de 28 de agosto de 2001, e o cadastro do imóvel esteja atualizado no INCRA;

IV - a área não seja objeto de disputas judiciais;

V - o imóvel não se sobreponha a territórios tradicionais;

VI - o proprietário demonstre a prática de cultura efetiva no imóvel e a observância da legislação ambiental, em especial quanto às áreas de reserva legal e preservação permanente:

§ 1º Para os fins deste artigo, enquadram-se como atos do poder público eivados de vício ou juridicamente inaptos à transferência de propriedade, dentre outros, as cartas de aforamento expedidas pelos municípios em terras estaduais, os títulos de domínio expedidos em desacordo com a lei, as ações de usucapião sem a intimação do Estado do Piauí, formais de partilha e ações de divisão e demarcação de datas sem a comprovação de propriedade anterior.

§ 2º O reconhecimento de domínio será oneroso, devendo o INTERPI adotar procedimento administrativo simplificado e preços inferiores àqueles praticados nas regularizações de ocupações, nos termos do regulamento.

§ 3º É vedado o reconhecimento em favor de quem, direta ou indiretamente, tenha agido, na obtenção do domínio, com fraude ou dolo.

§ 4º Será desconsiderado pelo INTERPI qualquer ato que vise burlar as condições e vedações previstas nesta Lei.

§ 5º Para o cumprimento do disposto nos inciso V, o INTERPI deverá consultar previamente o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA sobre a existência de procedimento de titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos e a Fundação Nacional do Índio - FUNAI a respeito da existência de processo de demarcação das terras indígenas.

Art. 4º Deferido o pedido por decisão motivada do Diretor-Geral do INTERPI, precedida de parecer da Procuradoria Geral do Estado, será expedido Titulo de Reconhecimento de Domínio (TRD).

Parágrafo único. O Título de Reconhecimento de Domínio deverá ser registrado na matrícula do imóvel junto ao Cartório de Registro de Imóveis competente.

Art. 5º Sempre que possível, a matrícula do imóvel será aproveitada no processo de reconhecimento de domínio, mantendo-se todos os gravames averbados.

§ 1º Na impossibilidade de aproveitamento da matrícula, os gravames acompanharão a nova matrícula.

§ 2º Serão mantidos todos os empréstimos garantidos pelo imóvel sob regularização fundiária, independentemente do lapso temporal de tramitação do respectivo processo.

Art. 6º É nulo de pleno direito o Título de Reconhecimento de Domínio (TRD) emitido sem a satisfação dos requisitos estabelecidos nesta Lei.

Parágrafo único. O reconhecimento de nulidade será precedido de processo administrativo, garantindo ao interessado o contraditório e ampla defesa, e aplicando-se, no que couber, a legislação sobre processo administrativo a nível estadual e, supletivamente, a nível federal.

Art. 7º O reconhecimento de domínio poderá ser requerido por titular, nos termos do art. 3º, ainda que exerça a posse de forma indireta em decorrência de contrato de arrendamento ou parceria.

CAPÍTULO III - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 8º Aplica-se a presente Lei aos processos em trâmite no INTERPI independente de requerimento, desde que o interessado tenha formulado pedido de adesão à Programa de Regularização Fundiária pretérito.

Parágrafo único. Os pagamentos realizados para emissão de contrato ou título definitivo deverão ser corrigidos monetariamente e abatidos do valor a ser cobrado pelo Estado do Piauí, desde que haja a efetiva comprovação de recolhimento aos cofres públicos.

Art. 9º O INTERPI apresentará, semestralmente, relatório dos imóveis com domínio reconhecido à Assembleia Legislativa do Estado do Piauí, informando, no mínimo, os beneficiários, as áreas regularizadas e os valores arrecadados.

Art. 10. O INTERPI, observados os prazos e condições previstas em regulamento, instituirá sistema de registro eletrônico de Títulos de Reconhecimento de Domínio (TRD).

Parágrafo único. Os atos praticados e os documentos arquivados anteriormente à vigência desta Lei deverão ser inseridos no sistema eletrônico.

Art. 11. Incumbe ao Diretor-Geral do INTERPI, em conjunto com o Governador do Estado, adotar as medidas administrativas necessárias à execução desta Lei.

Art. 12. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DE KARNAK, em Teresina (PI), 11 de Dezembro de 2019.

GOVERNADOR DO ESTADO

SECRETÁRIO DE GOVERNO