

## **JUIZ COMISSÁRIO: história, trajetória e contribuições no registro de terras brasileiras**

### ***JUDGE COMMISSIONER: history, trajectory and contributions to the registration of Brazilian lands***

**Pâmella Souza Pereira Hornburg**  
UFSC

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial  
CTC/ECV/PPGTG  
Secretaria – Bloco A – Sala 102-A - 2o Andar  
Caixa Postal: 5156  
CEP: 88.040-970 – Florianópolis/SC

**Prof. Dr. Norberto Hochheim**  
UFSC

Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial  
CTC/ECV/PPGTG  
Secretaria – Bloco A – Sala 102-A - 2o Andar  
Caixa Postal: 5156  
CEP: 88.040-970 – Florianópolis/SC  
<http://ppgtg.posgrad.ufsc.br/>

**Prof. Dr. Jürgen Wilhelm Philips**  
UFSC

*In memoriam*

#### **Resumo:**

O presente estudo tem como objetivo investigar a atuação do Juiz Comissário, no desenvolvimento histórico da regulação de terras no Brasil, acrescido de compreender a competência do profissional de medição da época, junto aos processos de demarcações e validações de terras no primeiro modelo de distribuição do solo da Colônia Portuguesa em terras brasileiras. Quanto aos elementos metodológicos, trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, explicativa e exploratória. Instrumentalmente utilizou-se a pesquisa bibliográfica, realizando-se uma análise comparativa no procedimento de ação demarcatória pelo decreto nº 1.318 de 30 de janeiro de 1854 e pelo procedimento de ação demarcatória pelo código de processo civil vigente. Por fim, verifica-se a extinção do cargo de Juiz Comissário de medições, bem como o cumprimento de sua função na legitimação das sesmarias existentes na respectiva província, considerado seu cargo e função obsoletos para o ordenamento jurídico brasileiro do período republicano.

**Palavras Chave:** Acesso à Terra; Cadastro Territorial Multifinalitário; Juiz Comissário.

#### **Abstract**

The present study aims to investigate the performance of the Commissioner Judge, in the historical development of land regulation in Brazil, plus to understand the competence of the measurement professional of the time, the Commissioner Judge, along with the processes of land demarcations and validations in the first soil distribution model of the Portuguese Colony in Brazilian lands. As for the methodological elements, it is a qualitative, explanatory and exploratory research. The bibliographic research was used instrumentally, making a comparative analysis in the demarcation action procedure by decree nº 1.318 of January 30, 1854 and by the demarcation action procedure by the current civil procedure code. Finally, there is the extinction of the position of Commissioner of

Measurement Judge, as well as the fulfillment of his role in legitimizing the existing sesmarias in the respective province, considering his position and function obsolete for the Brazilian legal system of the republican period.

**Keywords:** access to land; Multifinality Technical Register; Judge Commissioner.

## 1. INTRODUÇÃO

A história de acesso à terra no Brasil, no início de sua ocupação, apresenta características do regime jurídico português, substanciado nas sesmarias. Foi a partir desse regime que a ocupação do território começou a caminhar em passos desgovernados.

Os Registros de Imóveis (RI) foram instâncias criadas para regulamentar a aquisição da propriedade, por meio da aplicação de inúmeras leis e decretos que permitiram a aplicação do processo de regulamentos específicos. Mas foi só com a promulgação do Código Civil Brasileiro de 1916 que o direito à propriedade ganhou relevância jurídica, sendo regulado atualmente pelo Código Civil de 2002. Oportuno destacar que o Cadastro e o RI foram concebidos para resolver os problemas de domínio da propriedade, garantir os direitos relativos a ela, dar total confiabilidade às medições sobre os limites sendo que, a qualquer tempo, sob qualquer situação, poder-se-ia restituir estes limites com total segurança. Assim, com os dados confiados ao Registro e ao Cadastro, não haveria dúvidas em relação ao objeto registrado, instrumentando-se formalmente e oficialmente a posse da terra.

Neste cenário, a figura do Juiz Comissário de Medição ganhou forças na promulgação da Lei de Terra de 1850, regulamentada pelo Decreto nº 1318/1854. Por meio do decreto foi criado o cargo do Juiz Comissário que tinha como atribuição autorizar as medições e as demarcações das terras já registradas nas paróquias. Conforme destacado pelo Decreto nº 1318/1854, o Juiz Comissário era nomeado pelo presidente da província, o qual seguia todos os processos administrativos da lei em questão. Porém, se tratava de uma figura estranha no quadro da magistratura, o que torna relevante a proposta que avalia a figura desse profissional de Mediação “Juiz Comissário”, junto à atualidade e perante a lei.

Portanto, o presente estudo visa responder ao seguinte questionamento: Qual a atuação do profissional de medição, Juiz Comissário, no acesso à terra no Brasil e sua importância nos dias atuais e na construção do Cadastro Territorial Multifinalitário?

## 2. JUIZ COMISSÁRIO

### 2.1 A construção do conceito de Juiz Comissário, a partir do Decreto Nº 1.318/1854

Através do Regulamento de 1854, foi editado o Decreto nº 1.318/1854, o qual definia as atribuições e competências da Repartição de Terras Públicas criada pela Lei de 1850. Essa repartição, chefiada por um Diretor-Geral de Terras Públicas, devia dirigir e organizar a medição, descrição e divisão das terras devolutas e propor ao governo quais as terras que deveriam ser reservadas para a colonização indígena e estrangeira, quais as destinadas à fundação de povoações, à venda e à marinha (SILVA, 1996).

Cabe ressaltar que essa repartição estava diretamente subordinada ao ministro e secretário de Estado e Negociação do Império, prevista no Artigo 1º da lei em questão, “A Repartição Geral das Terras Públicas, fica subordinada ao Ministro e Secretario do Estado dos Negócios do Império, e constará de um Diretor Geral das Terras Públicas, Chefe da Repartição, e de um Fiscal” (BRASIL, 1854). Assim no Capítulo III o decreto dá “revalidação, e legitimação das terras, e modo prático de extremar o domínio público do particular”, pois a medição e demarcação das terras particulares tinham mecanismos diferentes das medições das terras

públicas. A medição e demarcação das terras nesse processo estava ligado diretamente ao presidente da província, o qual, de acordo com o Artigo 28, faria a identificação das posses.

“Artigo. 28. Logo que for publicado o presente Regulamento, os Presidentes das Províncias exigirão dos Juizes de Direito, dos Juizes Municipais, Delegados, Subdelegados, e Juizes de Paz informação circunstanciada sobre a existência, ou não existência em suas Comarcas, Termos e Distritos de posses sujeitas a legitimação, e de sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral, ou Provincial sujeitas a revalidação na forma dos Artigos. 24, 25, 26 e 27”. Com isso, mediante a identificação de posses nas províncias, cria-se o cargo de Juiz Comissário de medição e repartição especial das terras públicas. O Artigo 30 da lei, assim indica para cada um dos municípios nos quais existissem propriedades para serem regularizadas.

“Artigo. 30. Obtidas as necessárias informações, os Presidentes das Províncias nomearão para cada um dos Municípios, em que existirem sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral, ou Provincial, sujeitas à revalidação, ou posses sujeitas a legitimação, um Juiz Comissários de medições”.

O Juiz Comissário era importante nas medições de terras, sendo o chefe e figura central de todo o processo de regularização das propriedades particulares em situação ilegal. Este nomeava seus executores e tinha como objetivo do cargo atuar como elo entre as figuras locais e o Governo Provincial, pois era ele que articulava a aproximação entre as partes (SILVA, 1996). Segundo Silva (1996, p.168-169) “o Juiz Comissário, elemento central de todo o processo de regularização das propriedades privadas, organizava a criação do projeto, e tratava-se de uma figura estranha aos quadros da Magistratura togada de inferior instância: o Juiz de Direito e Juiz Municipal”.

Para Junqueira (1964) o processo de medição de terras pelo Juiz Comissário não era um processo administrativo puro, na acepção burocrática, muito menos um processo judiciário contencioso típico, mas sim, um processo *sui generis*. Inclusive, conforme acima aduzido, o regime de medição das terras difundiria o domínio privado por força da Lei nº 601.

De forma concomitante, coube ao estado a obrigação de estrear (demarcar, separar) o domínio público do particular. Assim o Poder Público ficou obrigado a demarcar suas terras, separando-as daquelas que não eram devolutas. Quanto a execução do cargo de Juiz Comissário de medição era atribuída à figura do Presidente da Província, conforme dispõe o Artigo 31. Os nomeados para este emprego, que não tivessem legítima escusa, a juízo do Presidente da Província, seriam obrigados a aceitá-lo, e poderiam ser compelidos a isso por multas até a quantia de cem mil réis (BRASIL, 1854).

Nesse contexto, nomeado pelo Presidente da Província e mediante a aceitação obrigatória, o Juiz Comissário, figura central desse processo, seguia os processos administrativos da lei em questão, conforme suas competências e qualificações de seu trabalho, que é citado nos artigos 34 e 35 do Regulamento de 1854. A seguir, citam-se as principais competências dos Juizes Comissários de medições.

Artigo. 34. Os Juizes Comissários das medições são competentes:

1º Para proceder à medição, e demarcação das sesmarias, ou concessões do Governo Geral, ou Provincial, sujeitas a revalidação, e das posses sujeitas à legitimação.

2º Para nomear os seus respectivos Escrivães, e os Agrimensores, que com eles devem proceder às medições, e demarcações.

Para o processo de regularização das propriedades, Silva (1996) em sua obra, relata que o Juiz Comissário precisava de um requerimento dos particulares pedindo a medição e demarcação das suas terras. Assim o processo de medição das terras particulares poderia ser iniciado conforme exigência do Artigo 36: os Juizes Comissários não procederão a medição

alguma sem preceder requerimento de parte: o requerimento deverá designar o lugar, em que hesita (localiza) a posse, sesmária, ou concessão do Governo, e os seus confrontantes (BRASIL, 1854).

Mediante a esse requerimento o Juiz Comissário adotava pessoalmente a verificação da existência do *animus manendi* (*intenção de ficar*), expresso pela cultura efetiva e morada habitual do requerente, ou de seus preferidos, nas terras revalidadas ou legitimação, sendo este um dos elementos indispensáveis à aquisição de domínio sobre as terras públicas (JUNQUEIRA, 1964),

Ou seja, no dia indicado para o início da medição a comissão de verificação de cultura e comissão de medição, integrada pelo próprio Juiz Comissário, agrimensor, escrivão e ajudante de corda, passavam a realizar a medição. Após, emitia seu parecer e encaminhava o auto de medição à Repartição Especial de Terras Públicas, onde recebia o parecer do fiscal, do inspetor geral, do diretor geral (delegado da repartição) e, finalmente, o do Presidente da Província (BRASIL, 1854). Cabe citar, o que dispõe os Artigos 38 e 39 do Decreto nº 1.138/1854, no que tange tais procedimentos referentes às atividades do Juiz Comissário.

“Artigo. 38. No dia assignado para a medição, reunidos no lugar o Juiz Comissário, Escrivão, e Agrimensor, e os demais empregados na medição, deferirá o Juiz juramento ao Escrivão, e Agrimensor, se já o não tiverem recebido; e fará lavrar termo, do qual conste a fixação dos editais, e entrega das cartas de citação aos confrontantes”.

Imediatamente o Juiz Comissário declarava aberta a audiência, ouvindo:

“Artigo. 39. Imediatamente declarará aberta a audiência, e ouvirá a parte, e os confrontantes, decidindo administrativamente, e sem recurso imediato, os requerimentos tanto verbaes, como escriptos, que lhe forem apresentados” (BRASIL, 1854).

Mediante a leitura do artigo 40 da Lei, se a medição fosse de sesmarias ou concessão, seria levada a efeito atendendo-se aos rumos e confrontações constantes da mesma sesmária ou concessão. Ou se tratasse de medição de simples posse, seus limites, segundo o benefício outorgado na lei, seriam estimados pelos arbitradores louvados pelo Juiz Comissário e pelo posseiro requerente, e mesmo pelos posseiros confrontantes (BRASIL, 1854).

Ainda, conforme dispõe o Artigo 41 da Lei, ao ser revalidada uma sesmária ou concessão, podia ocorrer o fato de se encontrar dentro de seus limites uma simples posse legítima, isto é, uma posse com cultura efetiva e morada habitual do respectivo posseiro, onde esta simples posse, em seus limites e mais algum tanto cultivado ou aproveitado, prevaleceria sobre a sesmária ou concessão revalidada, desde que se verificassem em favor do posseiro as condições previstas pela Lei nº 601, Artigo 5º (BRASIL, 1854).

Percebe-se que a ação do Juiz Comissário era fundamental, na afirmação de poder de muitos proprietários nos litígios com pequenos posseiros, conforme disposto na lei:

“Artigo. 42. Se porém as posses, que se acharem nas sesmarias, ou concessões, não tiverem em seu favor alguma das ditas exceções, o Juiz Comissário fará proceder a avaliação das benfeitorias, que nelas existirem; e entregue o seu valor ao posseiro, ou competentemente depositado, se este o não quiser receber, as fará despejar, procedendo a medição de conformidade com o título da sesmária, ou concessão” (BRASIL, 1854).

“Artigo. 43. A avaliação das benfeitorias se fará por dois árbitros nomeados, hum pelo sesmeiro, ou concessionário, e o outro pelo posseiro; e se aqueles discordarem na avaliação, o Juiz Comissário nomeará um terceiro árbitro, cujo voto prevalecerá, e em que poderá concordar com um dos dois, ou indicar novo valor, contanto que não esteja fora dos limites dos preços arbitrados pelos outros dois” (BRASIL, 1854).

Desta forma, o Juiz Comissário tinha um papel fundamental na expropriação ou não do lavrador nacional, quando houvesse litígio, pois era ele quem “avaliava” as precárias

beneficiários dos agricultores humildes, ou, em casos excepcionais, nomeava um árbitro de sua confiança que decidiria o valor “justo” das construções e roçados destes posseiros (CHRISTILLINO, 2006).

Concluídas todas as fases do processo administrativo em questão, ainda era necessário apresentar a finalização do processo, pois após terminada a medição e feita a demarcação da área revalidada ou legitimada, lavrados nos autos os termos de medição e demarcação, assinados pelo agrimensor, este fazia juntar aos autos o mapa da medição com todos os esclarecimentos tendentes à inteligência perfeita desse autos e juntos a esses processos todos os documentos produzidos, requerimentos escritos e termos reveladores da solução dada às dúvidas e questões de fato, subiam ditos processos de medição à conclusão do Juiz Comissário (JUNQUEIRA, 1964).

Nesse contexto, Junqueira (1964) cita que por sentença finda a “medição e *ex officio*, ainda que não houvesse sido interposto recurso, ordenava fossem os autos originais da medição presentes ao presidente da província, ficando traslado e organizado pelo escrivão”.

O Presidente da Província, após tomar os esclarecimentos que desejasse, tomava o parecer do Delegado do Diretor Geral de Terras Públicas do Império e Fiscal, e proferia decisão, que depois de publicada era registrada no livro da porta (Artigo 49) (BRASIL, 1854).

Eram, então os autos remetidos ao Delegado do Direito Geral de Terras Públicas, que aprovava a medição regularmente feita e ordenava que ditas autoridades administrativas expedissem ao requerente o Título de Domínio, que seria assinado pelo mesmo presidente da província, pagos os direitos de chancelaria determinados na lei (GARCIA, 1958).

Dada decisão do Presidente da Província, cabia com efeito suspensivo, recurso para o Governo Geral, por intermédio do Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império (Artigo 52).

Oportuno trazer que os Juizes Comissários somente tinham competências para a medição das terras revalidadas e legitimadas dentro do prazo fixado pelo presidente da província permitidas na lei. Desse modo, segundo Junqueira (1964, p.79) tal prazo poderia, “ao arbítrio do presidente, ser prorrogado por medida geral que abrangesse todos os possuidores do município, verificada a insuficiência do termo anteriormente concedido”. Ainda o autor ressalta que uma vez que em determinado município não se decorressem mais pedidos de medição, por negligência dos possuidores de terras sujeitas a revalidação ou a legitimação os presidentes das províncias faziam:

“Artigo. 58 declarar pelos Comissários aos possuidores de Terras, que tiverem deixado de cumprir a obrigação de as fazer medir, que eles tem caído em comisso, e perdido o direito a serem preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da lei Nº 601, e desta circunstância farão as convenientes participações ao Delegado do Diretor Geral das Terras Públicas, e este ao referido Diretor, a fim de dar as providencias para a medição das terras devolutas, que ficarem existindo em virtude dos ditos comissos (BRASIL, 1854).

No entanto, essa sistemática não resolveu o processo de regularização fundiária no Brasil, pois todo o processo estava nas mãos dos particulares para dar início à execução do serviço. A procura pela demarcação não ocorria com vigor e, sem o requerimento do ocupante da terra, o Juiz Comissário não poderia executar o serviço (CAVALCANTE, 2005).

Assim, em 1861, foi criado o Ministério da Agricultura, comércio e Obras Públicas, e extinta a Repartição Geral de Terras Públicas. Logo em 1874, cria-se uma comissão do Registro Geral e de Estatística das Terras Públicas, que pouco realizou e logo foi extinta. Somente em 1876 foi criada a Inspetoria de Terras e Colonização através do Decreto nº 6.129 de 23 de fevereiro de 1876, que perdurou até o final do Império (SILVA, 1996).

Silva (1996, p.182) ressalta que com o Ministério da Agricultura o cargo de Juiz Comissário em alguns casos passou a ser exercido por um engenheiro, porém o processo de medição continuava o mesmo. Ainda segundo o autor, quanto ao “cargo Juiz Comissário, muitas vezes o delegado do inspetor-geral, o chefe da comissão de medição e o oficial da colonização eram a mesma pessoa”.

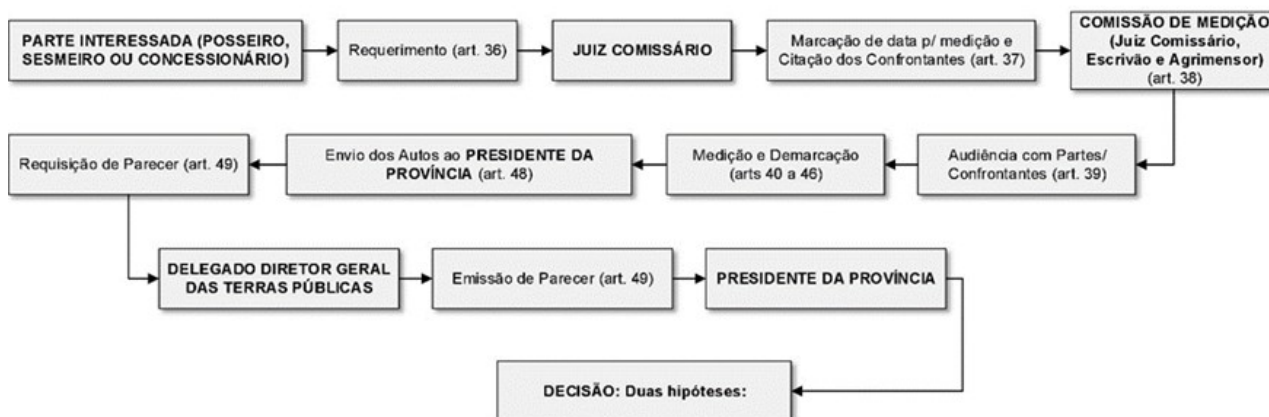
Há de se ressaltar que o cargo de Juiz Comissário não era ligado ao Poder Judiciário, uma vez que ele não era mencionado pela Constituição do Brasil Imperial de 1824. Tampouco na legislação infraconstitucional que tratava da organização judiciária da época referenciava-se ao cargo. Assim, havia uma confusão ocasionada pela criação legal do cargo e a não existência do mesmo nos quadros do Poder Judiciário previstos na Constituição Brasileira da época (MORENO, 1999).

A literatura debate sobre a vulnerabilidade ao poder de pressão exercido pelos proprietários rurais locais sobre a figura do Juiz Comissário, que tinha um papel essencial no processo de regularização de terras. Questiona-se sobre quem poderia interferir no processo, uma vez que este trabalhava próximo às Intendências Municipais. Argumentam que a extinção do cargo se deu em decorrência das inúmeras fraudes que ocorriam nos processos de regularização (MORENO, 1999). Ao trazer à baila tais características na construção do conceito e ações do Juiz Comissário de Medições, buscou-se traduzir em um fluxograma todo o procedimento de demarcação e repartição de terras públicas (Figura 1).

Figura 1 – Procedimento de Ação Demarcatória pelo decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854.

**1) PROCEDIMENTO AÇÃO DEMARCATÓRIA PELO DECRETO Nº 1.318, DE 30 DE JANEIRO DE 1854.**

O procedimento da demarcação e repartição de terras públicas pela Lei nº 601/1850 era regulado pelos artigos 47 a 51 do Decreto Nº 1.318/1854



Referente a decisão, cabia a rejeição da medição (artigo. 50) e determinação do Juiz Comissário para proceder nova medição ou a aprovação da medição (artigo. 51) e determinação ao Diretor Geral de Terras Públicas para emitir o título de posse a favor do posseiro, sesmeiro ou concessionário. Cabe destacar que da medição pelo Juiz Comissário cabia recurso ao Presidente da Província, e da decisão deste cabia recurso ao Governo Imperial (artigo 47).

## 2.2 A figura do Juiz Comissário de medições comparada às figuras dos demais juízes do Período Imperial

A Constituição Imperial de 1824 em seu Título 6º tratou do Poder Judicial, e, em seu Capítulo Único, dos Juízes e Tribunais de Justiça, sendo que as únicas categorias de juízes mencionados são as dos Juízes de Direito (Artigo 153) e dos Juízes de Paz (Artigo 162), sem que houvesse maior aprofundamento nas competências de um e de outro, o que só veio a ocorrer posteriormente através da Lei de 29 de Novembro de 1832, que também introduziu no ordenamento jurídico brasileiro a figura do Juiz Municipal, como será visto logo adiante (BRASIL, 1824).

O Artigo 153 da Constituição Federal de 1824 estabelecia o cargo de Juiz de Direito como sendo “perpétuo”, ou seja, vitalício. Enquanto que o Artigo 162 estabelecia que os Juízes de Paz deveriam ser eleitos do mesmo modo e pelo mesmo tempo que os vereadores das câmaras municipais, e quanto às suas atribuições limitou-se a dispor que seriam reguladas por lei posterior (BRASIL, 1832).

Com o advento da Lei de 29 de Novembro de 1832, que promulgou o Código de Processo Criminal de primeira instância, estabeleceu-se a organização judiciária do Império em sua “Parte Primeira” (artigos 1º a 53), além de trazer um chamado “Título Único” com disposições provisórias relativas à administração da Justiça Cível. Nesse título a numeração dos artigos foi reiniciada partindo novamente do Artigo 1º para tratar das disposições cíveis que nada tem a ver com o Código do Processo Criminal, apesar de ter entrado em vigência através da mesma lei (BRASIL, 1832).

Na parte que trata da organização judiciária, a Lei de 29 de Novembro de 1832 estabelecia a divisão dos juízos de primeira instância em Distritos de Paz, Termos e Comarcas (Artigo 1º), e que haveria tantos distritos quantos fossem marcados pelas câmaras municipais, devendo conter cada um o mínimo de 75 casas habitadas (Artigo 2º), devendo haver cada distrito um Juiz de Paz (Artigo 4º). Quanto aos Termos e Comarcas, caberia aos governos provinciais promover a respectiva divisão proporcional conforme a concentração, dispersão e necessidade dos habitantes, devendo então submetê-la à aprovação do legislativo local (Artigo 3º), e uma vez feita a divisão, em cada Termo deveria haver um Juiz Municipal (Artigo 5º) enquanto cada Comarca deveria contar um Juiz de Direito, sendo que nas cidades populosas poderiam haver até três deles (Artigo 6º).

A competência dos Juízes de Paz era tratada pelo Artigo 12 da Lei de 29 de Novembro de 1832, sendo que dentre suas atribuições constava tomar conhecimento das pessoas que viessem a habitar o respectivo distrito e emitir passaportes às pessoas que lhe requeressem (§1º), além de julgar os crimes de menor gravidade e as contravenções à legislação municipal (§7º) (BRASIL, 1832).

Os artigos 33 e 34 da Lei de 29 de Novembro de 1832 estipulavam o procedimento de nomeação dos Juízes Municipais, devendo as câmaras municipais promoverem a cada três anos uma lista tríplice de candidatos tirados entre seus habitantes formados em Direito ou advogados hábeis, ou ainda quaisquer pessoas bem conceituadas e instruídas (Artigo 33). Estas listas tríplexes eram posteriormente enviadas ao governo da província para que fosse procedida a escolha de um dos candidatos para ocupar o cargo de Juiz Municipal no Termo por um período de três anos (BRASIL, 1832).

Já a competência dos Juízes Municipais no âmbito criminal era tratada no artigo 35, o que incluía substituir o Juiz de Direito nos seus impedimentos ou faltas (§1º), executar dentro do Termo as sentenças, e mandados dos Juízes de Direito ou Tribunais (§2º) e exercer cumulativamente a jurisdição policial (§3º). No âmbito cível era tratada no Artigo 8º do Título

Único das disposições provisórias da Justiça Cível, que autorizava preparar e processar todos os feitos até sentença final e para execução da sentença (BRASIL, 1832)

Quanto aos Juízes de Direito, o Artigo 44 da Lei de 29 de Novembro de 1832 dispunha que estes deveriam ser nomeados pelo Imperador dentre bacharéis formados em Direito que tivessem no mínimo um ano de prática forense. Já o Artigo 46 estabelecia sua competência, o que incluía a aplicação da lei ao fato (§7º) e a inspeção dos Juízes de Paz e Municipais, instruindo-os nos seus deveres quando necessário (§ 9º), além de outras atribuições forenses (BRASIL, 1832). A Lei de 29 de Novembro de 1832 também previa a figura dos Juízes dos Órfãos (Artigo 20), nomeados da mesma forma e no mesmo número que os Juízes Municipais, sendo que sua competência era limitada às causas referentes a inventários, partilhas, tutelas e habilitação de herdeiros (BRASIL, 1832).

A Lei de 29 de Novembro de 1832, no entanto, veio a ser alterada pela Lei nº 261 de 3 de dezembro de 1841, que reformou o Código do Processo Criminal, atribuindo ao Chefe de Polícia e seus Delegados a maior parte das atribuições antes conferidas aos Juízes de Paz (Artigo 4º, § 1º). Ainda, atribuiu a nomeação dos Juízes Municipais à livre escolha do Imperador (Artigo 13), aumentando o seu tempo de serviço de três para quatro anos (Artigo 14), além de modificar aspectos de sua competência na esfera criminal (Artigo 17) e também na esfera cível (Artigo 117) (BRASIL, 1841).

A exemplo do ocorrido com os Juízes de Paz e Municipais, a Lei nº 261 de 3 de dezembro de 1841 também promoveu alterações na nomeação e na competência dos Juízes de Direito, estabelecendo como pré-requisito à escolha do Imperador ter o bacharel nomeado servido com distinção nos cargos de Juiz Municipal, Juiz de Órfãos ou Promotor Público pelo período de no mínimo quatro anos (Artigo 24) (BRASIL, 1841).

Da análise dos cargos de Juiz existentes no ordenamento jurídico da época, notamos que apenas o Juiz de Direito era um cargo vitalício, enquanto os Juízes Municipais e os Juízes de Paz possuíam mandatos temporários por períodos definidos, sendo que os dois primeiros eram nomeados por livre escolha do Imperador dentre aqueles que preenchiam os pré-requisitos do cargo, enquanto o último era eleito pelos habitantes do distrito. Todos eles, no entanto, estavam claramente inseridos na organização judiciária estabelecida na época e hierarquicamente ligados à estrutura do Poder Judiciário.

Já a figura do Juiz Comissário de Medições era completamente estranha à organização judiciária estabelecida na época, não fazendo parte da estrutura ligada ao Poder Judiciário. Como já visto, o Juiz Comissário de Medições era nomeado e subordinado ao Presidente da Província, hierarquicamente ligado, portanto, ao Poder Executivo. Sua competência exclusiva era proceder a medição e demarcação das sesmarias ou concessões do Governo Geral ou Provincial sujeitas à revalidação e das posses sujeitas a legitimação, além de nomear os respectivos Escrivães e Agrimensores (Artigo 34, §1º do Decreto nº 1318/1854). Outra diferença entre os Juízes vinculados ao Poder Judiciário e os Juízes Comissários de Medições é que os primeiros recebiam ordenado fixo, enquanto os últimos e seus auxiliares recebiam tão somente emolumentos e gratificações proporcionais às medições por eles realizadas (ALMEIDA, 1870).

### **2.3 A Extinção do Cargo de Juiz Comissário de Medições**

Para compreender as razões da extinção do cargo de Juiz Comissário de Medições, é preciso ter em mente que o próprio Decreto nº 1.318/1854, que em seu Artigo 30 criou o cargo

em questão, estipulava em seu Artigo 31, que o Presidente de cada Província deveria marcar o prazo para a realização das medições das terras adquiridas por posses sujeitas a legitimação e das sesmarias ou outras concessões sujeitas à revalidação existentes na respectiva Província (BRASIL, 1854).

Havia, portanto, um prazo certo fixado em cada Província para que a competência dos Juízes Comissários fosse desempenhada, sendo que, conforme determinado no Aviso nº 47 de 22 de Janeiro de 1856, tal prazo deveria ser o mais curto possível, e que só poderia ser prorrogado na forma do Artigo 33 do Decreto nº 1.318/1854 por razões "muito atendíveis" e independentes da vontade dos posseiros e sesmeiros, não devendo tal prorrogação exceder o período de um ano (ALMEIDA, 1870).

Além disso, o próprio significado da palavra "comissão" remete ao "desempenho de funções que constituem emprego temporário", enquanto o significado substantivo "comissário" remete a "pessoa encarregada de funções, em princípio, temporárias e específicas", tal qual era a atribuição dos Juízes Comissários de Medição, cuja competência tinha um prazo certo para ser desempenhada, prazo este que deveria ser fixado pelo Presidente de cada Província, conforme já citado, disposto no Artigo 31 do Decreto nº 1.318/1854.

Logo, o cargo de Juiz Comissário, desde o princípio, já havia sido criado para ser temporário, diferentemente dos cargos das outras espécies de Juízes vinculados à organização judiciária, que, apesar de muitos deles terem sido extintos com o passar do tempo, não foram criados para existirem por prazo determinado.

Ademais, com o advento do Decreto nº 451-B, de 31 de maio de 1890, que estabeleceu o registro e transmissão de imóveis no Brasil pelo sistema Torrens, no início do período republicano da história do Brasil, a dinâmica do processo administrativo de demarcação e registro de terras foi alterada drasticamente. Isto porque foi transferida a competência pelos atos registrares aos Registros Gerais das Hipotecas, sob a direção de Juízes de Direito (Artigo 2º), sendo que o requerimento de registro pelo interessado já deveria vir acompanhado da planta do imóvel (Artigo 7º) (BRASIL, 1890). A planta deveria obrigatoriamente ser levantada seguindo critérios específicos e autenticadas por engenheiro ou agrimensor devidamente habilitado para assumir a responsabilidade legal pelos trabalhos, trazendo em anexo relatório e memorial descritivo detalhado das medições realizadas (Artigos 22 e 23).

Com o advento do Decreto nº 451-B de 31 de maio de 1890, a responsabilidade pelo registro das terras particulares passou a estar subordinada à estrutura do Poder Judiciário e não mais à estrutura do Poder Executivo. O trabalho técnico da elaboração das medições demarcatórias passou a ser de responsabilidade de engenheiro ou agrimensor de atuação privada, e não mais por agente público, como era. O cargo e a função dos Juízes Comissários de Medição se tornaram obsoletos e sem lugar no ordenamento jurídico brasileiro do período republicano. Como contribuição para tais argumentos apresenta-se o procedimento da ação demarcatória atualmente, regulamentada pela Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015, a qual traz à luz entendimento da extinção do Juiz Comissário de Medição (Figura 2).

Figura 2. Procedimento Ação Demarcatória pelo Código de Processo Civil Vigente

## 2) PROCEDIMENTO AÇÃO DEMARCATÓRIA PELO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL VIGENTE (Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015)

O procedimento da ação demarcatória atualmente encontra-se regulado pelos artigos 574 a 587 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015)



\*Obs: Da Sentença cabe recurso ao **TRIBUNAL DE JUSTIÇA** (art. 1.009 CPC), e da decisão deste, em casos específicos, ao **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA** (art. 105, III da Constituição Federal) e/ou ao **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL** (art. 102, III da Constituição Federal).

Interessante, por fim, fazer uma análise conclusiva acerca das atribuições previstas no passado, previstas pelo Decreto nº 1318/1854 quanto a figura do Juiz Comissário de Medição e as atribuições que existem no presente, pertinente a outro profissional, conforme dispõe o Código de Processo Civil Vigente, Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015.

Percebe-se que o processo de ação demarcatória, apesar de estar previsto nas duas legislações, atualmente tramita na esfera judiciária, da qual a responsabilidade de registro é subordinada a estrutura do Poder Judiciário. Enquanto na lei anterior, a responsabilidade de registro era subordinada a estrutura do Poder Executivo, da qual a figura do juiz Comissário advinha da nomeação pelo presidente da Província.

Outro ponto relevante, é que naquela época o Juiz Comissário procedia em relação à medição e demarcação das sesmarias, ou concessões do Governo Geral ou Provincial, sujeitas à revalidação, e das posses sujeitas à legitimação. Desta forma, o juiz Comissário aparecia como um elo entre figura local e o Governo Provincial atuando mediante comissão de medição: agrimensor, escrivão e ajudante de corda. Após medição e demarcação, devidamente assinadas pelo agrimensor, fazia-se a conclusão e encaminhava-se ao Presidente da Província, que após seu parecer de aprovação, determinava ao Diretor Geral de Terras Públicas, emitir o título de posse, o qual era publicado no livro da porta.

Já nos processos atuais o trabalho técnico da elaboração das medições demarcatórias passou a ser de responsabilidade do engenheiro ou agrimensor de atuação privada. Por sua vez, o perito atua mediante a nomeação do Juiz de direito e há ligação entre o proprietário e o poder público em contestações de terras e mediante petições judiciais. Assim, o processo finda com a sentença proferida pelo Juiz de direito para o perito então fazer o laudo da perícia e após sentença fazer a demarcação e colocação dos marcos, onde as informações são encaminhadas ao Registro de Imóveis. Como pode-se perceber, os procedimentos existentes nas duas legislações em nada coincidem, o que ao fazer-se a comparação do passado com a situação atual, fica evidente que esse profissional de medição, o Juiz Comissário, torna-se obsoleto.

## 2.4 A importância que teria o Juiz Comissário de medições nos dias atuais na construção do Cadastro Territorial Multifinalitário

A elaboração do Cadastro Territorial Multifinalitário de imóveis urbanos é colocada a cargo das prefeituras municipais enquanto a elaboração do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) é responsabilidade do INCRA.

Considerando que a atribuição legal do Juiz Comissário de Medições era realizar a medição e demarcação das sesmarias ou concessões governamentais sujeitas à revalidação, bem como a legitimação das respectivas posses, e uma vez que tais concessões tratavam-se predominantemente, senão exclusivamente, de imóveis rurais, considerando sua subordinação hierárquica ligada ao Poder Executivo, caso tal cargo houvesse sobrevivido até os dias atuais, certamente o Juiz Comissário de Medições estaria subordinado às Superintendências Regionais do INCRA, e estaria diretamente envolvido na elaboração e manutenção do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR). Entretanto, considerando as mudanças legislativas quanto ao procedimento de demarcação de terras particulares havidas desde a época da atividade dos Juízes Comissários de Medições, dificilmente o Juiz Comissário de Medições teria qualquer poder de decisão quanto à solução de eventuais conflitos decorrentes do ato demarcatório, mas por outro lado talvez seus laudos de medição gozassem de fé-pública, com presunção legal de veracidade, o que é comum aos atos determinados aos servidores públicos no exercício de suas funções.

De todo modo, é bastante provável que a titulação do cargo seria diferente da de Juiz, uma vez que não estaria ligado aos quadros da magistratura moderna, assim como jamais esteve à sua época, apesar do título, que na época justificava-se pelos poderes decisórios que lhe eram atribuídos na solução dos conflitos demarcatórios.

## 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A figura do Juiz Comissário de medições foi criada para realizar a legitimação das sesmarias ou outras concessões sujeitas à revalidação existentes na respectiva província. A análise da lei de terras de 1850, regulamentada pelo decreto nº 1318 de 1854, deixou claro, a atuação do Juiz Comissário de medições.

O cargo foi extinto, através do advento do Decreto nº 451-B, de 31 de maio de 1890 do Sistema Torrens. Considere-se que com esse registro a dinâmica do processo administrativo de demarcação e registro de terras foi alterada drasticamente, com a transferência da competência pelos atos registrais aos Registros Gerais das Hipotecas, sob a direção de Juízes de Direito. Assim caracterizou-se a obrigatoriedade de engenheiros ou arquitetos devidamente habilitados para assumirem a responsabilidade legal pelos trabalhos e trazendo em anexo relatório e memorial descritivo detalhado das medições realizadas. Desta forma, o cargo e a função dos Juízes Comissários de Medição se tornaram obsoletos e sem lugar no ordenamento jurídico brasileiro do Período Republicano. Quanto a atuação do profissional de medição, Juiz Comissário, na construção do Cadastro Territorial Multifinalitário, estaria nos dias atuais subordinado às Superintendências Regionais do INCRA, e estaria diretamente envolvido na elaboração e manutenção do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais.

## Referências

ALMEIDA, Candido Mendes de. **Código Philippino, ou, Ordenações e leis do Reino de Portugal**. Rio de Janeiro : Typ. do Instituto Philomathico. 1870. Nota nº 3 p. 1096 Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/242733>>. Acesso em: 02 fev 2018.

BRASIL. **Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm)>. Acesso em: 31/07/2017.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em: 02 fev 2018

BRASIL. **Lei de 29 de Novembro de 1832**, Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instancia com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm)>. Acesso em: 02 fev 2018

BRASIL. **Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841**. Reformando o Código do Processo Criminal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim261.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim261.htm)>. Acesso em: 02 fev 2018

BRASIL. Decreto Nº 451-B, de 31 de Maio de 1890. Estabelece o registro e transmissão de imóveis pelo systema Torrens. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-451-b-31-maio-1890-516631-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 02 fev 2018.

BRASIL, **Portaria Nº 511, de 7 de dezembro de 2009**. Ministério das Cidades. D.O.U. Nº 234 de 08/12/2009, p. 75.

CAVALCANTE, L. J. **A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra**. Edição nº 2 de jun.o de 2005. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/>> Acesso em: 20/05/2016.

CHRISTILLINO, C. L. **A burocracia e a aplicação da Lei de Terras: o caso da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul**. Ano: 2006. Disponível em: [http://www.outrostempos.uema.br/OJS/index.php/outros\\_tempos\\_uma/issue/view/24](http://www.outrostempos.uema.br/OJS/index.php/outros_tempos_uma/issue/view/24)> Acesso em: 20 mai 2016. p.138

GARCIA, Paulo. **Terras devolutas**. Belo Horizonte. Edição da Livraria Oscar Nicolai, 1958.

JUNQUEIRA, Messias. **As terras devolutas na reforma agrária**. São Paulo. 1964. p.75.

MORENO, G. **O processo histórico de acesso à terra em Mato Grosso**. Geosul, Florianópolis, v.14, nº27, 1999

SILVA, Lígia Osorio. **Terras devolutas e latifúndios: efeitos da Lei de 1850**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996.