

FACULDADES INTEGRADAS “ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”
FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

TERRAS DEVOLUTAS NO PONTAL DO PARANAPANEMA

João Dias Paião Filho

Presidente Prudente/SP
Outubro/2001

FACULDADES INTEGRADAS “ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”
FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

TERRAS DEVOLUTAS NO PONTAL DO PARANAPANEMA

João Dias Paião Filho

Prof. Moacir Alves Martins

Monografia apresentada como requisito parcial
de Conclusão do Curso de Direito para obtenção
do grau de bacharel.

Presidente Prudente/SP
Outubro/2001

TERRAS DEVOLUTAS NO PONTAL DO PARANAPANEMA

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado
como requisito parcial para obtenção do
Grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Moacir Alves Martins

1º Examinador: Roberto Cardoso dos Santos

2º Examinador: Margarete Valter Pereira

Presidente Prudente, 24 de Novembro de 2001.

Quando se fala, hoje, em ocupante de terras devolutas, entenda-se: ocupante de terras que, em 1850, eram devolutas, desocupadas, vagas. E a linguagem escurreita, desse modo, deixará de brigar com a lógica jurídica.

Messias Junqueira

Agradecimentos

A Deus;

*Aos meus pais João e Lélia, meus heróis,
pelo amor e o incentivo que me faz caminhar;*

À minha esposa Vanessa,

Pelo amor, carinho e companheirismo;

*Aos professores desta casa, pelo exímio e responsável
cumprimento da função de educadores;*

*Ao professor Moacir Alves Martins e aos advogados Roberto
Cardoso dos Santos e Margarete Valter Pereira pela honra de
fazerem parte da banca examinadora.*

RESUMO

No presente trabalho o autor explora os aspectos da terra devoluta, desde o período romano até o presente, enfocando sua origem no Brasil e as conseqüências de sua existência na região do Pontal do Paranapanema, sudoeste do Estado de São Paulo.

É estudada a questão fundiária na região do Pontal do Paranapanema, mormente, no que se refere aos conflitos pela posse da terra. São verificados os chamados “grilos” de terras utilizados para tentar provar a posse de latifúndios.

Posteriormente, estuda-se a forma de separar a terra devoluta das demais, através da Ação Discriminatória, e como estas terras são aproveitadas pelo Governo, através de Legitimação de Posses e arrecadação de terras, por meio da Ação Reivindicatória, para implantação de projetos de Assentamento Rural. Este último é analisado sob a legislação específica, observando as etapas de sua implantação.

O estudo foi realizado através de pesquisa bibliográfica, analisando-se leis, decretos, doutrina e jurisprudência pertinentes.

Fica demonstrado que as terras devolutas não são simplesmente terras vagas ou desocupadas, pois, também são consideradas devolutas aquelas ocupadas irregularmente.

Verifica-se, também, que a região do Pontal do Paranapanema, a princípio, é toda formada de terras devolutas, excetuando-se apenas aquelas transferidas pelo poder público ao particular e as afetadas a um destino público.

Enfim, entre outras conclusões, verifica-se que a terra devoluta não pode ser adquirida por usucapião e que o imposto sobre a terra não presume a propriedade.

ABSTRACT

In the present work the author explores the fallow lands aspects, from the Roman period to the present, focusing its origin in Brazil and the consequences of its existence in Pontal do Paranapanema lands, located in Southwest of São Paulo State.

It is studied the subject of lands disposition in the Pontal do Paranapanema area, especially, referring to conflicts on possession land. The calls lands "crickets" are verified as used to try to prove the *latifundia* possession.

Later, it is studied the way of fallow land separating of the other lands, through the Discriminatory Action and as these lands are taken advantage by the Government, through Possession Legitimizing and lands takings, through the Revindicate Action, for implantation of Rural Establishment projects. This last one is analyzed under the specific legislation, observing the stages of its implantation.

The study was accomplished through bibliographical research; being analyzed pertinent laws, ordinances, doctrines and jurisprudence.

It is demonstrated that the fallow lands is not simply vague or unoccupied lands, because, they are also considered fallow lands those occupied irregularly.

It is verified, also, that the Pontal do Paranapanema area, at first, it is all formed by fallow land, being just excepted those transferred by the public power to the private and the affected ones to a public destiny.

Finally, among other conclusions, it is verified that the fallow land cannot be acquired by prescription and that the tax on the lands doesn't suppose the property.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	08
2 ORIGEM DAS TERRAS DEVOLUTAS	10
2.1 Precedentes Romanos	10
2.2 A Formação do Território Brasileiro	11
2.2.1 Sesmarias	11
2.2.2 Regime de Posses	16
2.2.3 Lei de Terras	18
2.2.4 Terras Devolutas	20
2.2.5 Registro Paroquial	24
2.3 Terras da União, Estados e Municípios	26
3 QUESTÃO FUNDIÁRIA NO PONTAL DO PARANAPANEMA	30
3.1 Povoamento e Colonização	30
3.2 Grilos e Conflitos pela Posse da Terra	33
4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	41
4.1 Introdução	41
4.2 Discriminação de Terras Devolutas	42
4.3 Ações Discriminatórias no Pontal	49
4.4 Legitimação de Posses	54
4.5 Ações Reivindicatórias	58
4.6 Tese de Defesa dos Fazendeiros	61
5 ASSENTAMENTOS RURAIS NO PONTAL	67
5.1 Introdução	67
5.2 Fases de Desenvolvimento dos Projetos	70
5.3 Outorga do Direito de Uso das Terras Devolutas	75
5.4 Política Agrícola e Projetos de Assentamento	84
6 CONCLUSÃO	86
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	88

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho buscou a exploração e interpretação do instituto das terras devolutas, conhecendo sua origem, conceitos e incidência histórica, partindo da antiga civilização romana, passando pela formação do território brasileiro, até alcançar o período contemporâneo, culminando no estudo de suas implicações jurídicas, sociais e econômicas na Região do Pontal do Paranapanema, localizada no extremo sudoeste do Estado de São Paulo.

Conhecidas as terras devolutas estaduais, verificou-se no ordenamento jurídico as previsões legais para apartá-las das demais espécies de terras, e, feito isso, como o Estado pode aproveitá-las. Destarte, os meios utilizados para tal mister foram estudados, como a ação discriminatória, legitimação de posses, ação reivindicatória e implantação de projetos de assentamento de trabalhadores rurais. Observou-se para cada caso, as ações desenvolvidas pelo Governo do Estado nos planos de regularização fundiária.

Foi estudado o chamado “grilo” de terras, para verificar sua incidência na ocupação do Pontal do Paranapanema, e entender reflexos na atual estrutura fundiária.

Verificou-se, ainda, as teses sustentadas pelos ocupantes de grandes áreas de terras devolutas na Região do Pontal, para defenderem suas posses nas ações discriminatórias e reivindicatórias propostas pelo Estado.

Por último, foi analisada a implantação de assentamentos de trabalhadores rurais na Região do Pontal, nos termos da legislação vigente e dos institutos do direito público.

Motivou a presente pesquisa, a importância de se conhecer a origem dos diversos conflitos pela posse de terras na região, fundados basicamente na existência de terras devolutas, o que gerou uma situação de indefinição dominial, que inibe a realização de investimentos e prejudica a produção agropecuária, daí resultando na situação sócio-econômica precária, que situou a região entre as mais pobres do Estado de São Paulo.

Dessa forma, presente trabalho teve o intuito de contribuir na discussão da

controvertida matéria das terras devolutas, procurando abranger todos os aspectos que a envolvem, principalmente quanto a sua incidência e reflexos causados na Região do Pontal do Paranapanema. Não se pretendeu esgotar a matéria em cada aspecto, e sim, arrolá-los, para uma visão do todo.

O método de abordagem utilizado foi o dedutivo, levantando-se o histórico da origem das terras devolutas e inserindo a questão do Pontal do Paranapanema na atualidade. Quanto ao procedimento de pesquisa, usou-se o método histórico, necessário à compreensão da origem das terras devolutas, e, analítico, através do estudo da legislação paulista e da União, doutrina e jurisprudência pertinentes à matéria.

Os estudos foram realizados por documentação indireta, principalmente bibliográfica, pela análise de leis e decretos, estaduais e federais, pertinentes a matéria agrária e fundiária, Constituição Federal de 1988, Constituição do Estado de São Paulo de 1989, doutrinas de direito agrário e direito administrativo, além da jurisprudência pátria.

Os maiores percalços enfrentados na elaboração da pesquisa relacionaram-se à escassez de material bibliográfico, mormente no que se refere à implantação de projetos de assentamentos rurais no Estado de São Paulo.

2 ORIGEM DAS TERRAS DEVOLUTAS

2.1 Precedentes Romanos

O estudo das terras no período romano faz-se interessante para o tema do presente trabalho a partir do surgimento das Leis Licínias no ano 367 a.C., posteriormente renovada por Gracos em 133 e 123 a.C. com a chamada Lei Semprônia Agrária. Estas leis tiveram um papel relevante na história romana, pois objetivavam formar a classe média rural, arrecadando fundos para a manutenção das tropas e impedindo a formação de latifúndios e o emprego de trabalho escravo. Tais leis visavam à recuperação, colonização e distribuição do “ager publicus”, assim chamados os terrenos cultiváveis pertencentes ao Estado Romano.

Não havia propriedade privada sobre estas terras, o que deu origem ao sistema de posses. Nesse sentido ensina o professor Messias Junqueira¹ que “a ocupação desta maior parte do ‘ager publicus’, sobre o que não podia consolidar-se propriedade particular, dada a doutrina da imprescritibilidade dos bens públicos, é que constituiu o instituto jurídico da posse”.

Complementa Niebuhr:²

“Estes bens chamam-se especialmente **possessiones** e os indivíduos, que os detêm, são designados pelo nome de **possuidores**. A palavra especificamente empregada, a locução usual é que eles **possuem**. Tal expressão indica todos aqueles que mantêm no **ager publicus** uma parcela que podem alienar ou ceder, ainda que a propriedade dela continue em poder do Estado”.

No mesmo sentido, Savigny:³

“Nesses tempos recuados da expansão romana, posse é pura e simplesmente ocupação e utilização de terras públicas. Ao lado do direito de propriedade, organizado pela regra jurídica aplicável aos cidadão romanos, produzia-se alguma coisa análoga e equivalente na prática, isto é, um direito positivo e exclusivo de uma pessoa ao uso e gozo de uma coisa”.

¹ JUNQUEIRA, Messias. “As Terras Devolutas na Reforma Agrária”. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p. 12.

² NIEBHUR apud JUNQUEIRA, Messias. Op.cit. p. 12.

³ SAVIGNY apud JUNQUEIRA, Messias. Op.cit. p. 12.

Podemos deduzir que daí resulta o pressuposto jurídico das leis agrárias romanas, no sentido de que a mera ocupação particular das terras públicas seria retomável e partilhável a outrem, conforme as conveniências do Estado, seu proprietário.

Defluem, então, desse período alguns institutos jurídicos de suma relevância ao presente estudo, entre os quais a posse e a terra pública, que serão analisadas posteriormente.

2.2 A Formação do Território Brasileiro

A formação do território brasileiro compreende quatro fases distintas e seqüenciais:⁴

- a) das “sesmarias”;
- b) das “posses”;
- c) da “lei de terras”;
- d) republicana.

O estudo destas fases abrange desde o descobrimento do Brasil até os dias hodiernos. Serve para entendermos a formação atual do direito agrário brasileiro e o tratamento dispensado às terras públicas, especialmente quanto à terra devoluta.

2.2.1 Sesmarias

Alguns anos antes de Pedro Álvares Cabral descobrir o Brasil, ou como defende alguns doutrinadores, inventar o Brasil⁵, este já era tido como propriedade da Coroa portuguesa, o que se deu através de vários tratados

⁴ FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Agrário. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 107.

⁵ GUGLIELMI, Vito José apud NOVOA, Hélio. Discriminação de Terras Devolutas. Leud, 2000, p. 21. Defende que “a origem da propriedade foi por direito de invenção... na realidade, pois, só se cuidou de definir evento futuro e incerto (a descoberta das terras – que embora em parte já soubesse existir, ao menos no Atlântico Norte)”.

firmados entre Portugal e Espanha, como o Tratado de Alcáçovas em 1479, a Bula *Inter Coetera* em 1492, e por fim, em 07 de julho de 1494, com o Tratado de Tordesilhas, onde Dom João, Dom Fernando e Izabel de Espanha deliberaram sobre a divisão das terras do mundo, estabelecendo que em cada território seria fixada uma linha imaginária do ponto extremo ao norte ao ponto extremo ao sul, ficando as terras ao oeste da linha pertencentes à Espanha e as terras ao leste da linha pertencentes a Portugal.

Ao conhecer o território brasileiro, descobriram que se tratava de uma enorme quantidade de terras e que havia grandes possibilidades de exploração comercial. Daí necessitavam de um plano de colonização para efetiva exploração e, sobretudo, para evitar que outras potências estrangeiras ameaçassem o domínio das terras exercido pela Coroa Portuguesa.

Para tal mister, no ano de 1530, D. João III, rei de Portugal nomeou governador geral da colônia brasileira Martim Afonso de Souza, outorgando-lhe poderes, dentre os quais, o de conceder o domínio útil e a posse de áreas rurais àqueles que as quisessem e pudessem explorá-las. Foi então que se deu início no Brasil Colônia ao chamado Regime de Sesmarias.

O regime de sesmaria, ora importado para o Brasil, fora criado em 26 de junho de 1375 em Portugal, com intuito de assentar o cidadão da metrópole no campo, por conseqüência aumentando a produção agrícola e desestimulando a ociosidade das terras portuguesas. Contudo na aplicação do instituto importado sobre a colônia havia uma sutil diferença, não se tratava de terras ociosas ou inproveitadas e sim terras virgens, até então exploradas pelos índios na forma coletora, o que, como veremos adiante, interferiu no sucesso deste instituto.

Quanto ao termo *sesmaria* a doutrina não é pacífica ao definir sua origem, afirmando a maioria dos autores derivar de *sesma*, ou seja, a sexta parte de alguma coisa, e que o verbo *sesmar* exprimia a concessão de terras sujeitas ao pagamento de foro, surgindo daí a palavra sesmaria.⁶ Há quem sustente que a palavra deriva do baixo latim *caesimare*, que significa cortar, fazer incisão de arado na terra inculta, sendo esta afirmação refutada por vários autores.

⁶ FERREIRA, Pinto. Curso de Direito Agrário. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 110.

Para o Frei Joaquim de Santa Rosa de Viterbo:⁷

“... a origem d’este nome parece que se deve procurar em *sesma* (hoje sesmo) que era a sexta parte de qualquer cousa. E como estas terras se costumavam com foro, e pensão de *sexto*, ou de *seis hum*, d’aqui se disse facilmente *sesmaria*, e *sesmeiro*; e também *sesmo*, sítio, termo, ou limite, em que se acham estas terras, assim dadas de *sesmaria*”.

Durante a implantação das sesmarias, insatisfeito com os Governos-Gerais, D. João III, resolveu implantar no Brasil o regime sesmarialista das Capitanias hereditárias ou donatárias hereditárias, sistema que teve sucesso nas pequenas ilhas portuguesas do Atlântico, constituindo-se em terras doadas por el rei de Portugal, conferindo aos donatários, na qualidade de representante do rei.

Foram criadas então 15 capitanias por D. João III, divididas em 15 regiões ou lotes, concedidos tais lotes a 12 donatários. A palavra “capitania” já era utilizada na organização administrativa de Portugal e Espanha, porém recebeu na colônia os aditivos *particular* e *hereditária*. As capitanias eram, assim, particulares porque pertenciam aos donatários, e hereditárias porque transmissíveis por herança aos sucessores legítimos.

As capitanias foram criadas de 30, 50 e 100 léguas da costa até a linha de Tordesilhas, mas na verdade extrapolaram o marco final, pois ao certo, só era conhecido o início. As capitanias hereditárias eram na realidade, grandes latifúndios e latifundiária nasceu a nossa política territorial.⁸

Acrescente-se que por este sistema, os *sesmeiros*, além das grandes áreas de terra, passavam a portar grande prestígio político e econômico, subordinando-se apenas ao capitão da Capitania e ao Governador geral.

Importante salientar, que as capitanias hereditárias duraram apenas entre o período de 1532 a 1549, pois não se alcançou o desejado aproveitamento e exploração das terras, com carregamentos insuficientes de pau-brasil e outras mercadorias para a manutenção da colônia. Além do que, não havia um sistema arrecadador eficiente para o chamado “dízimo de Deus”.⁹

Comprovada a inviabilidade das capitanias, o rei de Portugal decidiu

⁷ VITERBO, Frei Joaquim de Santa Rosa apud NOVOA, Hélio. Discriminação de Terras Devolutas. São Paulo: Leud, 2000. p. 22.

⁸ MENDES, Ubirajara Carlos. Revista de Direito Agrário e Meio Ambiente. 1987. p. 78.

⁹ MIGUEL NETO, Sulaiman. Questão Agrária. 1ª ed. Campinas: Bookseller, 1997. p. 26-27.

estabelecer um governo central único, outorgando a este o mesmo regime sesmarial.

Pelas sesmarias o Governador Geral, representando a Coroa Portuguesa, concedia grandes áreas de terras incultas a quem quisesse e pudesse explorá-las, observando o regime sesmarial, que lhes imputava do dever de residir na sesmaria e explorá-la.

Nesse sentido escreveu José da Costa Porto:¹⁰

“... davam e repartyram todas as terras DE SESMARIA a quaesquer pessoas de qualquer calidade e condicam... contanto que seyam christãos, lyvrimente, sem foro nem direito algum, somente o dizimo que serão obrigados de pagar a hordem do Mestrado de nosso Senhor Jhesu Christo de tudo o que nas ditas terras ouverem”.

Nas palavras de Hélio Novoa:¹¹

“Com efeito, o meio de povoamento da *terra brasilis* não poderia ter sido outro, uma vez que a distribuição de terra era um **direito-dever** do monarca luso. Direito pelo efeito da conquista (*jus tantum distribuiendi inter súbditos*) e dever pelo fito da ocupação”.

Cabe observar, que no regime de sesmarias, as áreas de terras eram concedidas e não doadas, o que importa dizer que o domínio dessas áreas ficava reservado à Coroa.

Nesse sentido leciona Paulo Garcia:¹²

“Preciso que se saliente que concessão é uma coisa e venda outra muito diferente. Em se tratando de concessão, o Estado não aliena a coisa, isto é, não se despe do domínio da terra; cede-a, apenas para um determinado fim e, cumprida a finalidade para a qual fora feita a concessão, a terra volta a integrar o patrimônio do Estado. Já quando se trata de venda ou doação (que, às vezes, é tratada sob o título de concessão gratuita), o Estado se despe de seu domínio, que passa a integrar o patrimônio de um particular, ou de outra pessoa de direito público.”

Conforme estipulado pelo Alvará de 08 de dezembro de 1590, o limite quanto à extensão da área a ser concedida era deixado ao arbítrio dos Governadores, tendo por base a força de trabalho do concessionário e de sua

¹⁰ PORTO, José da Costa apud MENDES, Ubirajara Carlos. Revista de Direito Agrário e Meio Ambiente. 1987. p.77.

¹¹ NOVOA, Hélio. Discriminação de Terras Devolutas. São Paulo: Leud, 2000. p. 27.

¹² GARCIA, Paulo. São Paulo, 1958. p. 59.

família. Tais concessões variavam de meia légua a légua quadrada.

Quanto ao procedimento para a consecução de uma carta de sesmaria, constituía-se num pedido formal dirigido à autoridade competente (Capitão-Mor, Capitães-Gerais e Governadores da Província) com a área caracterizada em seus limites e confrontações. O pedido recebia as informações do Provedor da Fazenda Real no município de situação das terras, e do Procurador da Coroa, subindo assim instruído a despacho final. Deferido, lavrava-se na Secretaria de Estado a carta de sesmaria, como título provisório, cabendo ao interessado suplicar ao rei, no lapso de três anos, a carta de confirmação, que era o título definitivo.¹³

A partir do ano de 1695 a Coroa impôs ao sesmeiro, além dos encargos costumeiros, o pagamento de foro, que somente seria abolido em 1831. Além de fixar a extensão das sesmarias em três léguas. Sendo também, em 1704, imposta pela Carta Régia de 03 de março, a demarcação judicial das terras concedidas, o que constituía de certa forma a transferência do domínio pleno do solo para o sesmeiro, contando tal transferência, porém, com cláusula resolutive, o que importava na obrigação do sesmeiro concessionário do cultivo do solo, pagamento do dízimo à Ordem de Cristo sobre os frutos logrados e de fazer medir e demarcar sua data no prazo de três anos, obrigações estas que uma vez não cumpridas, acarretam o comisso da concessão, revertendo a posse em favor da Coroa.

Esse período, que abrange o regime das sesmarias ficou marcado pelas concessões de enormes latifúndios a pessoas privilegiadas junto à Coroa que, por vezes, não eram aptas à exploração do solo, e mesmo sendo, não possuíam força de trabalho suficiente para cultivar tamanha imensidão de terras, o que muitas vezes resultava no apossamento de pequenas áreas por parte de pequenos agricultores, que o faziam em partes ermas, longe das vistas dos poderosos senhores, e por vezes, sob o olhar complacente destes, já que tais agricultores produziam culturas de subsistência que eram úteis àqueles.

No final do século XVIII, à medida que o preço do açúcar aumentava no mercado internacional, a lavoura de subsistência diminuía, pois toda a força de

¹³ NOVOA, Hélio. Op.cit. p.27.

trabalho era concentrada na lavoura canavieira, daí a produção de gêneros de subsistência rair e a fome surgir assustadoramente, sobretudo no seio da população escrava. A agricultura de subsistência, nesse período, atingiu tão graves proporções que a metrópole teve de intervir através de uma legislação que tornava obrigatório ao proprietário de terras destinar uma parte de seu domínio ao plantio de gêneros alimentícios de subsistência. É nessa época que surgem os pequenos produtores, dedicados à agricultura de subsistência praticada em terras não doadas pela Coroa, mas cuja posse dentro dos critérios oficiais era ilegal. Nasce, assim, a pequena propriedade rural no Brasil, como autênticos apêndices da grande propriedade.

De qualquer forma, interessa-nos que, malgrado seus inúmeros defeitos, o regime de sesmarias marcou indelevelmente a estrutura agrária brasileira, pois se prestou a ocupação do solo, repercutindo seus efeitos até os dias hodiernos.

2.2.2 Regime de Posses

Ante a situação de fato em que se encontrava a malha fundiária brasileira às vésperas da independência, onde as grandes datas de sesmarias mostravam-se enormes latifúndios desconhecidos por seus senhores e diante da disseminação de pequenos posseiros que plantavam para própria subsistência em áreas ilegais para a legislação da época, a Coroa, através da Resolução de 17 de julho de 1822, confirmada por D. Pedro em 22 de outubro do ano subsequente, pôs fim ao regime de Sesmarias, sob manifestação do nosso primeiro imperador que, tendo determinado a suspensão de todas as sesmarias futuras até a convocação da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império, mandava “mui positiva e terminantemente” a todas as Juntas dos governos das Províncias, que, debaixo da mais estrita responsabilidade, se abstinhasse de conceder sesmarias, até que a mesma Assembléia regulasse a matéria.¹⁴

Tal decisão consolidava a situação que a muito já se estabelecia, onde a

¹⁴ SODERO, Fernando Pereira. Direito Agrário e Reforma Agrária. São Paulo: Livraria Legislação Brasileira Ltda, 1968. p. 192.

sesmaria já havia perdido a sua razão de ser. O Brasil necessitava de um novo ordenamento para disciplinar seu sistema fundiário. Aguardava-se, pois, um futuro ordenamento que regulamentasse a propriedade e a posse das terras brasileiras, a ser implantado pela Assembléia da Coroa.

Contudo, com a extinção do regime das sesmarias em 1822, não houve um novo ordenamento para disciplinar as questões fundiárias até o ano de 1850. Esse período de lacuna legal, chamado pela doutrina de “extralegal” ou “das posses”, provocou verdadeira complexidade no sistema dominial, verificando-se a generalização dos apossamentos de terras ainda não ocupadas ou fora das vistas dos sesmeiros. Isso porque, pela sesmaria, o sesmeiro recebia o título para depois trabalhar a terra, já pelo regime de posse, o posseiro primeiro explorava a terra e, depois de benfeitorizá-la, legalizava sua ação pelo reconhecimento estatal da situação.

No ápice desse período, diversas eram classificações das terras no Brasil, conforme enumeradas por Messias Junqueira.¹⁵

“1 – Terras Públicas incorporadas, como próprios, ao patrimônio da Nação, da Província ou do Município.

2 – Terras Públicas, simplesmente aplicadas ao uso público nacional, provincial ou municipal.

3 – Terras Públicas, habitadas e cultivadas efetivamente por particulares, em virtude de cartas de sesmarias, ou por força de concessões governamentais, sem que os sesmeiros e concessionários houvessem preenchido as condições sob que lhes foram outorgadas suas sesmarias e concessões.

4 – Terras Públicas, habitadas e cultivadas efetivamente por particulares, a título de simples ocupação mansa e pacífica.

5 – Terras Públicas que por força de legítimo título de aforamento estavam no domínio útil dos particulares.

6 – Terras Particulares – todas aquelas que se achavam na propriedade plena dos particulares, em virtude de título legítimo, isto é, em virtude de título hábil em direito para constituir e transferir o domínio dos bens de raiz.

7 – Terras Públicas desocupadas.”

Finalmente, diante da situação insustentável que se mostrava a estrutura fundiária pátria, em 18 de setembro de 1850, foi promulgada a lei 601, a Lei de Terras.

¹⁵ JUNQUEIRA, Messias. Op.cit. p. 65-66.

Desse período, insta comentar que, de certa forma foram beneficiados aqueles pequenos posseiros que viviam às margens da sociedade agrária, mudando constantemente de local, vezes expulsos pelos senhores das áreas, vezes para encontrar novas terras aptas ao cultivo.

2.2.3 Lei de Terras

Festejada por uns,¹⁶ criticada por outros, a Lei de Terras trouxe conseqüências imediatas e práticas, tal como a possibilidade dos detentores de sesmarias ou posseiros obterem os títulos de domínio das respectivas glebas, desde que atendidos os requisitos estatuídos nos seus artigos 4º e 5º, *in verbis*:

“Art. 4º: Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou de quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.

Art. 5º: Serão legitimadas as posses mansas e pacíficas, adquiridas por ocupação primária, ou havidas do primeiro ocupante, que se acharem cultivadas, ou com princípio de cultura e morada habitual do respectivo posseiro ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

§ 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, compreenderá, além do terreno aproveitado ou do necessário para pastagem dos animais que tiver o posseiro, outro tanto mais de terreno devoluto que houver contíguo, contanto que em nenhum caso a extensão total da posse exceda a de uma sesmaria para cultura ou criação, igual às últimas concedidas na mesma comarca ou na mais vizinha.

§ 2º As posses em circunstâncias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em comisso ou revalidadas por esta Lei, só darão direito à indenização pelas benfeitorias.

Excetua-se desta regra o caso de verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hipóteses: 1ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em julgado entre os sesmeiros ou concessionários e os posseiros; 2ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco anos; 3ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, e não perturbada por 10 anos.

¹⁶ JUNQUEIRA, Messias. Op.cit. Exclama: “Pois a lei 601, de 18 de setembro de 1850 foi a mais brilhante vitória que o humilde posseiro conquistou sobre o orgulhoso sesmeiro”.

§ 3º Dada a exceção do parágrafo antecedente, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o § 1º, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionário ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se também posseiro para entrar em rateio igual com eles.

§ 4º Os campos de uso comum dos moradores de uma ou mais freguesias, municípios ou comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a prática atual, enquanto por lei não se dispuser o contrário. “

A Lei 601/1850 disciplinou toda a matéria relativa às terras no país, colocando fim no regime de posses, vencendo o tempo e permanecendo até hoje como diploma legal que definiu o que eram terras devolutas, sendo, pois referência obrigatória e inspiração perene da legislação, notadamente das leis estaduais.¹⁷

Por outro lado, essa lei gerou revolta para uma grande camada da população, devido ao instituído no §2 do inciso 14, que previa um preço mínimo para a venda de terras pela Coroa, sob um ideal político de impedir os imigrantes que vinham para o Brasil de adquirem terra, ficando, destarte, garantida a mão-de-obra barata para os grandes proprietários, passando os aventureiros que vinham para o Brasil, de certa forma, a serem substitutos da mão-de-obra escrava.

Nesse sentido menciona Helio Novoa:¹⁸

“A grande crítica, entretanto, gira em torno do chamado *sufficiently high price* instituído por Wakefield. Sem dúvida, elevar o preço da terra impedindo a aquisição por trabalhadores rurais era providência execrável, advinda da mais extremada facção do liberalismo econômico, promovendo-se, assim, reservada mão-de-obra barata aos latifundiários, pois cerceava o acesso à terra ao trabalhador rural livre e, também, ao trabalhador rural escravo, que logo seria liberto, haja vista que os gritos abolicionistas já começavam a ecoar.”

Analisando-se a Lei de Terras observa-se um pensamento fixo que a norteia: respeitar a todo custo a detenção daquele que, sem título dominial em ordem, estivesse em contato com o solo brasileiro, obedecendo-se dois requisitos absolutamente imprescindíveis: a cultura efetiva do solo e morada

¹⁷ NOVOA, Op.cit. p. 49.

¹⁸ Ibidem. p. 50.

habitual¹⁹, ou seja, aqueles que morassem e explorassem o solo teriam a sua ocupação respeitada e sua posse seria legitimada.

Nessa esteira, verifica-se que cumpridos os requisitos de moradia e efetiva exploração, o sesmeiro ou concessionário teria sua sesmaria ou concessão revalidada, e o posseiro desamparado de qualquer título teria sua ocupação e sua posse legitimada.

Importa dizer que ressalvadas as terras objeto de títulos dominiais legítimos e aquelas que, mesmo sem título dominial hábil, estavam sendo ocupadas e efetivamente exploradas, todas as demais que estivesse naquele tempo desocupadas, desabitadas, não cultivadas, ermas, vagas e não reservadas para o uso público seriam TERRAS DEVOLUTAS.

Visto a importância da Lei 601 de 18 de setembro de 1850, que além do curto comentário aqui tecido, trazia em seu bojo muitas outras definições importantes, justifica-se sua pertinência, e principal fonte, ao presente trabalho, o estudo do instituto criado por esta lei: as terras devolutas.

2.2.4 Terras Devolutas

A definição de terras devolutas sempre gerou polêmica, não havendo até os dias atuais a formação de consenso entre os autores.

Cabe, então, o estudo desse instituto, que nos ensinamentos de Messias Junqueira²⁰ “é genuinamente brasileiro, tanto em sua conceituação originária como em seu desenvolvimento, ... Não se lhe conhece nada parecido no direito estrangeiro”.

Ressalte-se, entretanto, que a afirmação de não se lhe conhece nada parecido no direito estrangeiro deve ser entendida com reservas, pois historicamente afirma alguns autores que as terras devolutas já eram conhecidas na Roma Antiga como terras que pertenceram ao patrimônio público, não podendo ser alienadas sem prévia autorização do Imperador. Nesse sentido o

¹⁹ JUNQUEIRA, Messias. Op.cit. p. 68.

²⁰ Ibidem. p. 61.

instituto é genuinamente brasileiro no que se refere à formatação que recebeu neste país, porém, a terra devoluta, como espécie de terra pública, assemelha-se ao *ager publicus* do período romano.²¹

A divergência quanto ao conceito nasce desde a história legislativa do instituto, que aponta duas noções, uma primitiva de terras devolvidas e outra atual de terras desocupadas, realengas.²²

Na concepção de José Cretella Junior²³ a palavra devoluta é:

“oriunda do latim *devolutu (m)*, particípio do verbo *devolvere*, que significa desempenhar, precipitar, rolar de cima, afastar-se de. Daí, devoluto passa ao sentido de devolvido, ‘adquirido por devolução’ ... empregando-se na linguagem técnica do direito público, para indicar as terras que se afastam do patrimônio das pessoas jurídicas públicas sem se incorporarem, por qualquer título, ao patrimônio dos particulares”.

Ismael Marinho Falcão²⁴, entende que terra devoluta é:

“somente aquela que, não sendo própria nem estando aplicada a algum uso público (seja federal, estadual ou municipal), não tenha se incorporado ao patrimônio privado mediante uma das formas expressamente prevista na lei. Vale dizer, noutras palavras, que terra devoluta é terra desocupada, não explorada, vazia, integralmente erma, vaga, sem qualquer uso, seja pelo Governo, seja pelo particular. É, realmente a *res nullium* que, para se incorporar ao patrimônio da União, dos Estados ou do Município, necessitam ser previamente identificadas, deslindadas, conhecidas, e para isso o Poder Público lança mão, única e exclusivamente, do procedimento discriminatório, administrativo ou judicial, com o objetivo único de separar as porções que estejam integradas ao domínio privado daquelas que, não estando no patrimônio do particular, são terras devolutas.”

De forma bastante simples, as terras devolutas foram definidas por Clóvis Beviláqua²⁵ como “terras desocupadas, sem dono”.

Nesse sentido também aduz Pontes de Miranda:²⁶ “quem fala em terras devolutas fala de terras que nunca tiveram dono ou que o tiveram e já não o têm. Tais terras podem estar sob a detenção ou sob a posse de alguém, ou serem além de sem dono, sem posse: adéspotas”.

²¹ Vide capítulo 1: “Precedentes Romanos”.

²² ZENHA, Edmundo apud NOVOA, Hélio. Op.cit. p. 87.

²³ CRETELLA JUNIOR, José apud NOVOA, Hélio. Op.Cit. p. 91.

²⁴ FALCÃO, Ismael Marinho. Direito Agrário Brasileiro. Bauru: Edipro, 1995. p. 61.

²⁵ GARCIA, Paulo apud BORGES, Paulo Torminn. Op.cit. p. 51.

²⁶ MIRANDA, Pontes de apud NOVOA, Hélio. Op.cit. p. 97.

O próprio legislador, na criação da Lei 601 de 18 de setembro de 1850, se preocupou em dizer o que seria considerado como terras devolutas, escolhendo o caminho enumerativo, *verbis*:

“Art. 3º. São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso 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 commisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei. “

Compilando o preceito legal, Messias Junqueira²⁷ define:

“Terras devolutas são as que não estão incorporadas ao patrimônio público, como próprios, ou applicadas ao uso público, nem constituem objeto de domínio ou de posse particular, manifestada esta em cultura efetiva e morada habitual”.

Completa, ainda, Messias Junqueira²⁸, criticando a teoria de que terras devolutas são terras vagas:

“... ninguém lembrou de dar o fundamento jurídico, o assento legal da expressão terra devoluta, entendida como terra devolvida à Nação e não simplesmente terra vaga, como era usual empregar-se o termo antes de 1850... applicando um preceito legal velho, pelo menos, de quatro séculos, vigente desde as Ordenações Afonsinas”.

Disso se pode inferir que a terra devoluta, a partir da Lei de Terras, passou a ser definida por exclusão, ou seja, as que nunca vieram às mãos de particulares e as que não estejam empregadas em algum fim especial pelo Poder Público. São também devolutas aquelas terras que, antes da Lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, foram devolvidas à Metrópole e, depois, ao Império, por não confirmadas as respectivas sesmarias, e não vieram, em tempo, ao registro do

²⁷ JUNQUEIRA, Messias. Op.cit. p. 68.

²⁸ JUNQUEIRA, Messias apud NOVOA, Hélio. Op.cit. p. 93.

Vigário.²⁹

Contudo, para melhor elucidar a interpretação do instituto estudado, cabe dizer que com a Constituição Republicana de 24 de fevereiro de 1891, as terras devolutas passaram a pertencer aos Estados-membros em que estavam localizadas, *in verbis*:

“Art. 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais.”

Por este dispositivo, verifica-se que as terras devolutas, ressalvadas as exceções previstas, passam a pertencer aos Estados-membros, vale dizer, que estes passam a ser donos daquelas.

O Decreto-lei nº 9.760 de 1946, vem confirmar o conceito de terras devolutas em seu art. 5º “as terras que, não sendo próprias nem aplicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, não se incorporam ao domínio privado”.

Tal decreto-lei define, de forma explícita, quais são as ditas terras devolutas, como patrimônio imobiliário público, espécie de bens dominicais, ainda não incorporados ou arrecadados, e que não foram transferidos para o domínio particular.³⁰

Define ainda, o insigne professor Hely Lopes Meirelles:³¹

“Terras devolutas são todas aquelas que, pertencentes ao domínio público de qualquer das entidades estatais, não se acham utilizadas pelo Poder Público, nem destinadas a fins administrativos específicos. São bens públicos patrimoniais ainda não utilizados pelos respectivos proprietários”.

Assim, é afastado o conceito de que terra devoluta é terra simplesmente vaga ou desocupada, pois, é terra devoluta também, aquela ocupada irregularmente, sem título válido de propriedade. Pode-se abstrair disto, que “Terra devoluta é espécie de terra pública, visto que é aquela que em nenhum momento integrou o patrimônio particular, ainda que esteja irregularmente em

²⁹ BORGES, Paulo Tormmin. Op.cit. p. 52.

³⁰ ALMEIDA, Paulo Guilherme apud NOVOA, Hélio. Op.cit. p. 100.

³¹ MEIRELLES, Hely Lopes apud NOVOA, Hélio. Op.cit. p. 100.

posse de particulares. Em outras palavras, terra devoluta é terra pública, pelo fato de não haver esta ingressado no domínio particular”, cuja propriedade é de um dos entes estatais União, Estado ou município.³²

2.2.5 Registro Paroquial

Antes de ingressarmos na distribuição hodierna das terras devolutas, faz-se necessário o estudo do Registro Paroquial, visto ser este um ponto nevrálgico na discussão dos títulos de propriedade na região do Pontal do Paranapanema.

Desde o ano de 1548, pelo Regimento dos Provedores, era aguardado no Brasil um sistema de registros, onde cada Provedor faria um livro para o registro de todas as cartas de sesmaria de terras e águas que os capitães dessem as pessoas, as quais não registrando, as perderiam.

Porém, somente em 1850, com o advento da Lei de Terras, conforme regulamentação dada pelos artigos 91 a 107 do Decreto 1.218, de 30 de janeiro de 1854, foi implantado o esperado registro:

“Art. 13. O mesmo Governo fará organizar por freguezias o registro das terras possuídas, sobre as declarações feitas pelos respectivos possuidores, impondo multas e penas áquelles que deixarem de fazer nos prazos marcados as ditas declarações, ou as fizerem inexactas. “

O citado dispositivo legal objetivava regularizar e estruturar a escrituração das concessões de sesmarias, com intuito de conhecer a relação exata de todos os possuidores de terras no Império, que até então não havia um controle apropriado.

Para a consecução desse mister, o Governo Imperial utilizar-se-ia da Igreja, através das autoridades eclesiásticas (art. 97, Decreto 1.318/1854), daí a origem a alcunha *Registro Paroquial* ou *Registro do Vigário*.

Tal mandamento obrigava todos os possuidores de terras, em todas as hipóteses previstas na Lei 601, de 1850, a registrarem as posses que possuíam

³² Terra e Cidadãos: Aspectos da Ação de Regularização Fundiária no Estado de São Paulo. 2ª ed. São Paulo: Páginas e Letras: Editora Gráfica, 2000. “Cadernos ITESP”

perante as autoridades eclesiásticas. Estas escrituravam a declaração de posse dita pelo possuidor em livro e a publicava durante as missas.

Cabe aqui ressaltar, que conforme disposto nos art. 93 e 94 do Decreto 1.318/1854, o Registro Paroquial servia, tão somente, para tornar pública a posse das áreas, para os efeitos da Lei de Terras, não havendo falar em registro de propriedade:

“Art. 93. As declarações para o registro serão feitas pelos possuidores, que as escreverão, ou farão escrever por outrem, em dois exemplares iguais, assinando-os ambos, ou fazendo-os assinar, pelo indivíduo que os houver escrito, se os possuidores não souberem escrever”.

“Art.94. As declarações para o registro das terras possuídas por menores, índios, ou quaisquer Corporações, serão feitas por seus Pais, Tutores, Curadores, Diretores, ou encarregados da administração de seus bens, e terras. **As declarações, de que tratam este e o artigo antecedente, não conferem algum direito aos possuidores”.** (grifo nosso)

Como se pode ver, o Registro do Vigário por muito tempo foi o meio pelo qual aqueles possuidores de terras provenientes de sesmarias ou concessões, ou ainda aqueles posseiros, sob qualquer forma, podiam registrar suas posses. Deste registro resultava apenas a publicação da posse de uma pessoa sobre determinado imóvel, o que seria útil no posterior reconhecimento e possível titulação pelo governo.

Nesse sentido, afirma Altir de Souza Maia:³³

“A volúpia que sempre perseguiu as terras devolutas, não tardou manifestar-se sobre o Registro Paroquial, procurando erigi-lo à condição de título de domínio e, apesar do absurdo de tal pretensão, ela chega aos nossos dias, desafiando o unânime consenso da doutrina e a remansosa jurisprudência dos Tribunais Pátrios”.

Adiante conclui:

“Seria sobremodo estranho que ao particular se conferisse a liberdade de criar seu próprio domínio sobre determinada porção do território pátrio. E por estranho que pareça a assertiva, sua conclusão é irrefutável, na media em que se tome o Registro Paroquial como título de domínio”.

Por fim, resta dizer que tais registros, quando autênticos são títulos

³³ MAIA, Altir de Souza apud NOVOA, Hélio. Op.cit. p. 69-70.

probantes da posse, porém, como veremos no presente estudo, estes títulos foram usados ao bel-prazer de posseiros para criação de infindáveis latifúndios, onde por vezes não lhes eram conhecidas sequer as divisas das áreas declaradas.

2.3 Terras da União, dos Estados e dos Municípios

Após breve introdução à formação da estrutura fundiária brasileira, é mister o estudo da divisão das terras devolutas em cada esfera de poder.

A priori convém dizer que terra devoluta é uma espécie, da qual terra pública é gênero, isto é, a terra devoluta faz parte dos bens públicos dominiais, assim entendidos aqueles que não estão afetados a uma destinação de interesse geral. Por tratar-se de bem dominical as terras devolutas comportam uma função patrimonial, porque se destinam a assegurar rendas ao Estado, em oposição aos demais bens públicos, que são afetados a uma destinação de interesse geral, além de se submeterem a um regime jurídico de direito privado, pois a Administração Pública age em relação a eles como proprietário privado.³⁴

As terras devolutas, como veremos adiante, são recursos patrimoniais que o poder público dispõe como dono, podendo ser utilizado para alguma obra pública, podendo, também, serem destinadas ao assentamento de famílias rurais de trabalhadores sem terra, mediante autorização, permissão ou concessão de uso, como prevêem algumas leis.

As terras devolutas são distribuídas entre a União, os Estados e os Municípios. Quanto a União, a Constituição Republicana de 24 de fevereiro de 1891, previu:

“Art. 64. Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território, que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. Parágrafo único. Os próprios nacionais, que não forem necessários para o serviço da União, passarão ao domínio dos Estados, em cujo território estiverem situados.”

³⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 534.

Assim, excetuadas as terras reservadas à União, as demais terras devolutas passaram ao domínio dos entes federativos.

Tal dispositivo não foi lembrado nas Constituições de 1934 e 1937, voltando a ser incluído apenas na Carta Magna de 1946 e confirmada na de 1964, ano em que também foi promulgada a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, batizada ESTATUTO DA TERRA, que se limitou a situar as terras devolutas entre as terras públicas (art. 9º, inc. III) e criou as entidades: Superintendência de Política Agrária – SUPRA, Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA e o Instituto Nacional do Desenvolvimento Agrário (INDA), atualmente incorporados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Depois, as terras devolutas foram citadas na Carta Política de 24 de janeiro de 1967, nos moldes já mencionados, e alterada pela emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969, que ratificou no art. 4º, inc. I, a inclusão das terras devolutas entre os bens da União; e no art. 171, parágrafo único, a necessidade de aprovação do Senado Federal para alienação ou concessão de áreas superiores a três mil hectares.

Cabe citar o Decreto-lei nº 2.375, de 24 de novembro de 1987, aprovado pelo Decreto legislativo nº 16, de 06 de junho de 1989, que redimensionou os bens públicos da União, retirando daquela, porções de terras devolutas irregularmente subtraídas dos Estados-Membros, referentes a faixas situadas às margens das rodovias.

Por último, a atual Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, acrescenta as áreas de preservação ambiental, entre as terras devolutas da União (art. 20, inc. II). Esta Carta garante ainda, conforme previsto no art. 188, a destinação de terras públicas e devolutas a ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. Reduz, ainda, no art. 188, § 1º, a área de terras públicas possíveis de serem alienadas ou concedidas, sem prévia aprovação do Congresso Nacional, para dois mil e quinhentos hectares.

São, pois, terras devolutas federais, todas aquelas que não foram de alguma forma repassadas aos Estados-membros, sendo previstas as indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais localizadas na Faixa de Fronteiras.

Para os Estados-membros que receberam, pela Constituição Republicana de 1891, as terras devolutas que se encontravam em seus territórios, aduz Messias Junqueira:³⁵

“Está claro que nesse artigo 64 da Constituição Federal de 1891 não houve uma alienação, em seu sentido rigorosamente técnico das terras ainda devolutas, da Nação para os Estados. O que houve foi apenas uma substituição de órgãos políticos destinados ao exercício das funções de apuração, administração e alienação das terras devolutas. O antigo órgão, Nação unitária, foi substituído pelos novos órgãos, Estados Federados. E o acervo formado pelo território juridicamente devoluto entrou pela lei básica, teoricamente para os patrimônios estaduais, já dilapidado por quarenta anos de intrusão e ocupação sob plena vigência da lei nº 601, de 18 de setembro de 1850”.

Observa-se que as terras devolutas dos Estados podem ser identificadas pelo sistema de exclusão, ou seja, excluindo-se das terras encontradas nesses territórios, as que não constituam reserva federal, próprios estaduais ou bens municipais, nem pertençam ao domínio particular, por título hábil, as restantes são terras devolutas.

Quanto às terras devolutas pertencentes aos municípios não há uma legislação nacional homogênea. Verifiquemos, então, o que prescreve a legislação do Estado de São Paulo sobre as terras municipais.

As terras devolutas municipais são doadas pelo Estado, preceito criado logo após a primeira constituição republicana, pela Lei Estadual nº16, de 13 de novembro de 1891, art. 38, §1º, sendo posteriormente corroborada pela Lei Estadual nº 1.038 de 19 de dezembro de 1906, que definia como municipais as áreas adjacentes às povoações de mais de mil habitantes, em raio de círculo de seis quilômetros a partir da praça central, para formação de conglomerados urbanos. Ainda, a esse respeito, a Lei Estadual 2.484, de 16 de dezembro de 1935, no art. 124, também transferiu áreas de terras devolutas aos municípios. Atualmente trata dessa matéria, revisando suas proporções, o Decreto-lei nº 14.916 de 06 de agosto de 1945, que ampliou estas áreas:

“Art. 4º: O raio de círculo das terras devolutas transferidas pelo art. 124 da Lei Estadual nº 2.484, de 16 de dezembro de 1935, aos municípios e adjacentes às povoações que lhes servem de sede, fica aumentado de oito para doze quilômetros no município da

³⁵ JUNQUEIRA, Messias apud NOVOA, Hélio. Op.cit. p.108-109.

Capital e uniformizado em oito quilômetros nos municípios do interior, medidos da praça da sé para aquele, do centro das sedes para estes, determinado por decretos-lei municipais.”

Dessa forma, as terras devolutas circunvizinhas aos municípios lhe pertencem, na capital paulista num raio de círculo de doze quilômetros da Praça da Sé, nos demais municípios num raio de oito quilômetros medidos do centro da cidade, em regra, considerada como ponto central a igreja matriz, por fim, nos distritos de cada município considera-se o raio de seis quilômetros contados do centro destes.

3 QUESTÃO FUNDIÁRIA NO PONTAL DO PARANAPANEMA

3.1 Povoamento e Colonização

Após breve visualização da formação do sistema fundiário nacional e sua estrutura contemporânea, passaremos a analisar a ocupação da Região do Pontal do Paranapanema, que teve início em meados do século XIX, com o advento da construção da Estrada de Ferro Sorocabana, como a seguir veremos.

A Região do Pontal do Paranapanema esta localizada no extremo sudoeste do Estado de São Paulo, encravada entre os Estados de Mato Grosso do Sul e Paraná, fazendo divisa com estes Estados pelos rios Paraná e Paranapanema respectivamente.

Até o início do século XIX esta região formava uma grande e desconhecida floresta, habitada apenas pelas tribos dos índios Caiuás, Xavantes e Caingangs.

Verificando-se a linha imaginária traçada pelo Tratado de Tordesilhas de 1494, a Região do Pontal do Paranapanema pertenceria à Espanha, contudo esta área foi posteriormente ocupada e passou a integrar solo brasileiro.

Conta a história que antes de ser povoado, o Pontal serviu de passagem para os bandeirantes, entre eles Antônio Raposo Tavares, em suas expedições para aprisionar índios destinados ao trabalho escravo, havendo naquele tempo nesta região vários assassinatos de mulheres e crianças índias.

As notas de caráter científico mais antigas que se conhece sobre o Pontal do Paranapanema são do engenheiro Theodoro Fernandes Sampaio, que em 1886, explorou o rio Paranapanema desde a nascente até a foz do rio Paraná. Nos seus trabalhos, Sampaio fala sobre os aspectos geográficos e sobre as tribos que viviam na região.

O desbravamento do sertão do Pontal foi inicialmente feito por mineiros, atraídos pelas terras de campos apropriadas às suas atividades de criação. Tendo como primeiro desbravador José Teodoro de Souza, que se apropriou de terras devolutas cobertas de mata.

Para se ter acesso às terras do Pontal, inicialmente eram usados os rios navegáveis, por onde eram verificadas áreas de vegetação mais esparsa, propícia a formação de pequenas lavouras. Nestes pontos não raro eram formados pequenos vilarejos.

Contudo, até o final do século XVIII, havia apenas poucas e esparsas ocupações na região do Pontal, onde sertanistas formavam pequenas roças, na esperança de utilizá-las no retorno das expedições. Porém, esse panorama começa a mudar com a implantação de lavouras cafeeiras e o início da construção da Estrada de Ferro Sorocabana.

Apoiada em incentivos do Governo Federal, por motivos políticos e militares, iniciou-se efetivamente a ocupação do Pontal do Paranapanema através da construção da Estrada de Ferro Sorocabana, com destino ao rio Paraná.

Pontua José Ferrari Leite:³⁶

“Após permanecerem estacionados desde 1889 na Vila de Botucatu, os trilhos começaram a avançar, atingindo Manduri, em 1906; Salto Grande em 1910; Presidente Prudente em 1917 e Presidente Epitácio em 1922. Duraria, pois, 33 anos a construção da ferrovia entre Botucatu e a margem do Rio Paraná, onde pouco depois surgiria o Porto Epitácio ...”

Com o avanço da estrada de ferro, as estações que iam sendo construídas passavam a formar vilas, iniciando-se, concomitantemente a construção da ferrovia, uma grande migração para a região oeste do Estado de São Paulo, em busca de terras férteis para o cultivo do café e algodão.

Em 1930, devido à queda da Bolsa de Valores de Nova York, tem fim o ciclo do café, passando essa região gradualmente ao cultivo de outros produtos, como o algodão e o amendoim.

A construção da estrada de ferro pela Companhia Sorocabana intensificou os desmatamentos na região, pois se extraía muita madeira para ser usada como dormentes nas ferrovias e como matéria-prima exportada para outras regiões do Estado, o que resultava na liberação de grandes áreas para cultivo de lavouras de café.

³⁶ LEITE, José Ferrari. A Ocupação do Pontal do Paranapanema. Tese de Livre-Docência, Instituto de Planejamento e Estudos Ambientais da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Campos de Presidente Prudente, 1981. p. 29.

Com o passar dos anos os primeiros povoados começam a se formar, sendo registrado como pioneiras na região do Pontal do Paranapanema, a Vila Goulart, fundada em 1917, pelo Coronel Francisco de Paula Goulart, e a Vila Marcondes, fundada em 1919 pelo Coronel José Soares Marcondes, ambas às margens da estação ferroviária, separadas pelos trilhos da estrada de ferro, formando juntas em 28 de novembro de 1921 o município de Presidente Prudente.

Consecutivamente foram criados os municípios de Santo Anastácio e Presidente Venceslau (antigo Perobal), em 1925; Presidente Bernardes (antigo Guarucaia), em 1935; Presidente Epitácio (antigo Porto Tibiriçá), Pirapozinho (antigo São João) e Piquerobi, em 1948; Mirante do Paranapanema (antigo Palmital), Caiuá e Marabá Paulista (Areia Dourada), em 1953; Sandovalina (antiga Babaquá), em 1960; Teodoro Sampaio (Antigo Eng.º Theodoro Sampaio), Tarabai (antes Itália, Nova América); Narandiba (antiga Celeste Vendramini, São Francisco de Paula) e Estrela do Norte (antigo Dragão, Coronel Albino Alves), em 1964. E por fim os municípios de Rosana e Euclides da Cunha Paulista (antiga Caiporé, Porto Euclides da Cunha), em 1990, desmembrados do município de Teodoro Sampaio, até então o maior município do Estado de São Paulo.

Atualmente a Região do Pontal do Paranapanema, inserida na 10ª Região Administrativa da divisão do Estado de São Paulo, é formada pelos municípios de Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Anhumas, Caiuá, Euclides da Cunha Paulista, Estrela do Norte, Iepê, Marabá Paulista, Martinópolis, Mirante do Paranapanema, Nantes, Narandiba, Piquerobi, Pirapozinho, Presidente Bernardes, Presidente Epitácio, Presidente Prudente, Presidente Venceslau, Regente Feijó, Ribeirão dos Índios, Rancharia, Rosana, Sandovalina, Santo Anastácio, Taciba, Tarabai e Teodoro Sampaio. Embora haja divergências quanto à definição da região, esta parece ser a mais oportuna.

A Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo³⁷ faz alusão à Região do Pontal através de acidentes naturais, sendo assim definida suas

³⁷ Terra e Cidadãos: Aspectos da Ação de Regularização Fundiária no Estado de São Paulo. 2ª ed. São Paulo: Páginas e Letras: Editora Gráfica, 2000. "Cadernos ITESP". p. 104.

confrontações: ao norte pelo Rio do Peixe, ao sul pelo rio Paranapanema, a oeste pelo Rio Paraná e a leste pelo rio Laranja Doce e Ribeirão dos Guachos.

Verificada a formação da região, interessa saber os fatos que nortearam a situação das terras desde o começo da ocupação no início do século XIX até a atual estrutura fundiária. Onde decorreram grandes conflitos pela posse da terra e a incerteza dominial que paira sobre a região até os dias atuais.

3.2 Grilos e Conflitos pela Posse da Terra no Pontal

A história da região do Pontal do Paranapanema tem como pano de fundo uma série de conflitos pela posse da terra, desde sua colonização até os dias atuais, mormente, devido à forma com que fazendeiros a ocuparam e tentaram adquirir a propriedade.

Os primeiros ocupantes a registrar posses na região do Pontal do Paranapanema foram Antonio José de Gouvêa e José Teodoro de Souza.

Antonio José de Gouvêa registrou junto à Paróquia de São João Batista do Rio Verde, hoje Itaporanga, no ano de 1856, a posse de uma imensa área, a qual denominou “Fazenda Pirapó-Santo Anastácio”, área que compreendia a imensa região do Pontal do Paranapanema. O registro consta como lavrado pelo Frei Pacífico de Monte Falco, onde o declarante diz ocupar as terras desde o ano de 1848, estando, destarte, em conformidade com os requisitos da Lei de Terras (art. 5º).

Contudo, conforme estudos demonstram, a posse registrada da “Fazenda Pirapó-Santo Anastácio” mostra-se eivada de vícios: tanto no tocante ao início da ocupação, que de fato havia se dado após a promulgação da Lei de Terras, o que impediria o registro e conseqüente legitimação da posse; quanto às limitações declaradas, imprecisas e confusas, as quais apontavam um total desconhecimento da dita área.

Por sua vez, José Teodoro de Souza registrou, também no ano de 1856, junto à paróquia da vila de Botucatu, com lavra do vigário Modesto Marques Teixeira, a posse mansa e pacífica, desde o ano de 1847, de uma sorte de terras

denominada “Fazenda Rio do Peixe ou Boa Esperança do Aguapehy, as quais mostravam-se mais extensas que a posse declarada por Gouvêa, compreendendo desde as nascentes do Rio Turvo, nos municípios de Agudos e Bauru até as áreas contíguas a região do Pontal do Paranapanema, naquele tempo, Fazenda Pirapó-Santo Anastácio.

Entretanto, os possuidores Antonio José de Gouvêa e José Teodoro de Souza, não se importaram com a necessidade de legitimação de suas posses, somente fazendo-as constar no registro do vigário, até porque é histórico o juízo equivocado de que o registro do vigário garantia a propriedade das terras. Não obstante a carência de legitimação nas posses, Gouvêa e Souza passaram a vender lotes de suas “propriedades”.

Pesquisas efetuadas por José Ferrari Leite³⁸ demonstram as sucessões na posse da Fazenda Pirapó-Santo Anastácio, que ocorreram inicialmente com a venda, em abril de 1861, com escritura lavrada em Pirassununga, a Joaquim Alves de Lima, sendo esta transferida posteriormente ao filho João Evangelista de Lima por direito de herança. E por sua vez, na vizinha Fazenda Boa Esperança do Água Pehy (Aguapeí), transferida a Francisco de Paula Moraes, destacada de uma imensa área de ocupação de seu sogro José Teodoro de Souza, sucedida posteriormente pelo Coronel José Rodrigues Tucunduva.

Interessa dizer, que em 1886, João Evangelista de Lima é o primeiro possuidor a tentar a legitimação de suas terras, o fazendo junto ao então Governador de São Paulo Prudente de Moraes, o qual, embasado no parecer do Juiz Comissário de Lençóis e Botucatu, declarou, em 1890, imprestável e nula a medição, já que a documentação era repleta de erros na parte técnica e nulidades na parte jurídica. Exemplo disto faz-se demonstrado em uma planta juntada aos documentos, na qual constava que o Rio Paranapanema *cruzava* o Rio Paraná em um determinado ponto, seguindo Mato Grosso adentro.

Da mesma forma, em 1902, o Coronel José Rodrigues Tucunduva, sucessor na posse da Fazenda Boa Esperança do Aguapeí, tenta, junto à Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, legitimar a ocupação de suas terras, logrando êxito quanto às áreas localizadas ao curso superior do Rio do Peixe.

³⁸ LEITE, José Ferrari. Op.cit. p. 40.

Porém os documentos que demonstravam a posse das áreas localizadas abaixo daquele, são declarados imprestáveis, continuando sem reconhecimento o domínio destas áreas. Tal situação complica-se ainda mais, pois, em 1886, Manoel Pereira Goulart já havia tentado legitimar a posse desta mesma área localizada abaixo do curso do Rio do Peixe e baixo Aguapeí, declarando que a possuía desde 1850. Tentativa esta negada pelo então Governador da Província de São Paulo, Visconde de Parnayba, devido à nulidade e falsidade das peças e atos apresentados.

Pontifica José Ferrari Leite:³⁹

“Observe-se que, embora os requerimentos de legitimação de João Evangelista de Lima, da Gleba Pirapó-Santo Anastácio, e de Manoel Pereira Goulart, da Boa Esperança do Aguapeí, tivessem dado entrada junto ao Juiz Comissário de Campos Novos do Paranapanema, em meados do ano de 1886, o primeiro fora julgado imprestável já na república (1890) e o segundo nos estertores do império, em 1889. Não houve, pois, solução de continuidade no andamento dos papéis”.

Diante da situação que demonstrava infrutíferas as ações no intuito de legitimar suas posses, José Evangelista de Lima e Manoel Pereira Goulart resolvem permutar suas fazendas, assim, em 11 de janeiro de 1890, nas Notas do Tabelionato José Manoel de Almeida, de Santa Cruz do rio Pardo, Manoel Pereira Goulart adquire de João Evangelista de Lima, por permuta, a Fazenda Pirapó-Santo Anastácio.

Na posse da Fazenda Pirapó-Santo Anastácio, Manoel Goulart requereu ao Ministério da Agricultura permissão para localizar colonos estrangeiros em sua fazenda, sendo seu pedido deferido pelo Ministro do Governo Provisório. No parecer exarado pelo Ministro, a certa altura, dizia autorizar a localização de imigrantes em “sua fazenda”. Embasado neste parecer, onde constava o termo “sua fazenda”, Manoel Goulart conseguiu vender milhares de áreas de sua posse, aceitando qualquer tipo de negócio para comercializá-las.

Como até então Manoel Goulart não havia conseguido legitimar sua posse, e a permuta realizada não melhorava sua situação, mesmo porque não se pode permutar aquilo que não seja dono, estes lotes vendidos aos colonos aventureiros também não podiam ser legitimados.

³⁹ LEITE, José Ferrari. Op.cit. p. 43.

Daí em diante sucederam diversos conflitos pela posse, daqueles que iam adquirindo seus lotes, algumas vezes o adquiriam por simples especulação, não o ocupando, este lote era ocupado por outros colonos e assim sucessivamente, desencadeando infindos litígios.

Assim aduz Ferrari Leite:⁴⁰

“A área da Pirapó-Santo Anastácio apesar de grande, um dos mais vastos tratos de terra do Estado de São Paulo, com área calculada em cerca de 600 mil hectares, tornara-se pequena em vista do número de transcrições que se passaram.”

Este fato fica mais bem ilustrado se verificarmos um fato ocorrido em julho de 1908, quando Alexandre Delala, possuidor de uma área de terras dentro da Pirapó-Santo Anastácio, moveu uma ação junto a Comarca de Campos Novos do Paranapanema contra Alfredo Vasconcelos e outros, pedindo a divisão da fazenda, por não concordar com o estado de comunhão. Nesta ação foi providenciada a medição do imóvel, a fim de se proceder à discriminação e ser demarca a parte de cada sócio.

Tal ação gerou um dos mais volumosos processos de litígio de terras do Estado, totalizando 88 volumes. Paralelamente, outros interessados moveram ações a fim de terem suas posses legitimadas. Destas ações, as áreas requeridas pautavam-se entre 400 a 1000 hectares, porém três delas destacavam-se por suas elevadas proporções: a Fazenda Vale do Paranapanema, a Ribeirão Grande e Antas e a Gleba Caiuá-Veado, todas com áreas superiores a 12.000 ha. Destas, nas ações propostas, apenas a Fazenda Vale do Paranapanema teve grande parte legitimada, as outras duas foram consideradas “grilos” dentro da Pirapó-Santo Anastácio.

Em 1923, em logo parecer na Ação Discriminatória, o juiz Alcides Ferrari, da Comarca de Faxina, hoje Itapeva, julgou devoluta as terras que compunham a Gleba Caiuá-Veado, consistente nas terras envolvidas entre dois pequenos afluentes do Rio Paraná, situados no município de Presidente Epitácio, pois eram provenientes da Fazenda Pirapó-Santo Anastácio, a qual julgou imprestável o título apresentado.

Já no ano de 1930, mais uma vez, as terras da Pirapó-Santo Anastácio são

⁴⁰ LEITE, José Ferrari. Op.cit. p. 46.

julgadas devolutas. Desta vez são apresentas provas periciais de que o registro realizado em São João do Rio Verde era falso, tendo sido adulterada a assinatura do Frei Pacífico de Monte Falco, que teve a sua firma reconhecida em 1893, trinta anos após a sua morte. A perícia consignou, ainda, que a escritura de mão originária, em virtude da qual Joaquim Alves de Lima, pai de João Evangelista de Lima, teria adquirido a fazenda Pirapó-Santo Anastácio de Antônio José de Gouvêa, era visivelmente falsa, pois o contexto das escrituras dos pretensos vendedores, comprador e testemunha, foram feitos por um só punho.

Verificou-se ainda que no número de registro original, o qual foi usado na falsificação para reconhecimento de firma do Frei, constava o nome de posseira D. Ana Joaquina de Souza e não de Antônio José de Gouvêa, o que consolidava a imprestabilidade do título.

Por muitas outras vezes o título da Pirapó-Santo Anastácio foi julgado imprestável, declarando-se terras do Pontal como devolutas, a exemplo, as sentenças que, em 1934 e 1936, declaravam devolutas toda a área compreendida pelo 1º e 2º Perímetros de Presidente Venceslau.

Um grande militante dos posseiros de região do Pontal do Paranapanema foi João Carlos Fairbanks, que protestava contra as ações do Estado de “sovietização do país” e defendia a legalização de todas as terras ocupadas, mesmo sendo griladas. Eleito deputado, ele apresentou projeto de emenda a constituição, o qual dispunha que o Estado deveria abrir mão das terras devolutas desde que ocupadas ou apossadas por particulares a mais de cinco anos ou sobre as quais haviam sido coletados impostos. Tal emenda não foi aprovada, pois quanto à ocupação havia complexos interesses envolvidos e quanto ao recolhimento de impostos, este não induzia a reconhecimento da propriedade privada.

Importa dizer que, não obstante a incerteza dominial, ao longo dos anos, intensas negociações de terras foram feitas na região, derrubando-se matas para extração de madeira e consecutivo plantio e criação de gado, perpetuando-se os conflitos entre posseiros de áreas que eram vendidas duas ou mais vezes a pessoas diferentes.

Salienta-se ainda que no ano de 1908, após ter negociado cerca de 70.000

hectares da fazenda Pirapó-Santo Anastácio com diversos compradores, Manoel Goulart, já doente e hospitalizado, transfere à Companhia dos Fazendeiros de São Paulo, dois terços do que restava de sua imensa gleba, garantindo à referida companhia um mínimo de 100.000 alqueires, restando ainda aos seus descendentes cerca de 90.000 alqueires.

A Companhia dos Fazendeiros, mais tarde falida, transfere ao Cel. Afonso Marcondes Cabral, os direitos sobre quaisquer sobras ou remanescentes da propriedade territorial da Pirapó-Santo Anastácio, porventura existentes e que não foram ou não puderam ser arrecadadas por estarem detidas por terceiros. Marcondes Cabral lavra escritura em São Paulo, reconhecendo que na fazenda havia posseiros além de algumas glebas já vendidas, tentando daí estabelecer o perímetro da fazenda com as seguintes confrontações:

“Começam no Rio Paranapanema, 10 léguas mais ou menos acima de sua barra, descem por esse rio, até sua barra no Rio Paraná, sobe pelo Rio Paraná até o espigão do Rio do Peixe, segue por este espigão e dividindo com as fazendas Boa Esperança do Aguapeí e Montalvão, até as cabeceiras do Rio Santo Anastácio, rodeando estas cabeceiras e dividindo com as fazendas Laranja Doce e Anhumas e até as divisas com a Fazenda Cuiabá, desce por estas até o Rio Paranapanema, ponto de partida dessas divisas.”

Observa-se que estas medidas diferem das citadas por Manoel Goulart, persistindo, contudo, a mesma imprecisão.

Francisco de Paula Goulart, fundador da Vila Goulart, filho de Manoel Pereira Goulart, a seu turno, retalhava e vendia em sítios e fazendas as terras que lhe restavam como herança, fazendo crescer e movimentar-se a cidade de Presidente Prudente, assim o Pontal do Paranapanema ia sendo penetrado e grilado.⁴¹

Em 1935, Alfredo Marcondes Cabral, transfere dois terços e de suas terras a Companhia Imobiliária de Agrícola Sulamericana, sediada no Rio de Janeiro, que a despeito das sentenças que julgavam os títulos das terras imprestáveis, passaram a vender grandes porções de terras no Pontal do Paranapanema.

Um dos motivos que gerava conflitos neste período deflui das demarcações de terras, onde era freqüente descobrir-se que uma ou outra

⁴¹ LEITE, José Ferrari. Op.cit. p. 57.

fazenda havia sido invadida pelos ocupantes das propriedades contíguas, cujos peões já haviam derrubado mais de 200 hectares de matas. Neste período, não raro, eram encontrados cadáveres boiando nas águas dos rios da região.

Como se pode inferir dessas sucessivas negociações, acompanhadas por sucessivos indeferimentos nas tentativas de legitimação de posse das áreas, tiveram como origem o título da Fazenda Pirapó-Santo Anastácio, que fora falsificado, desencadeando uma série de outros títulos inválidos.

A prática de falsificar documentos, no intuito de tentar legitimar a posse de terras, ficou conhecida como *grilagem*, isto porque, uma das técnicas usadas para deixar o documento com aparência de antigo era a de colocar tais documentos em uma caixa fechada junto a grilos vivos, os quais antes de morrer comiam as pontas dos papéis e depois exalavam uma substância que os deixavam amarelados, aparentando-se antigos.

Importa comentar, que parte destas áreas tiveram suas posses legitimadas no decorrer do tempo, passando a constituir propriedades particulares. Porém, aquelas que não foram tituladas pelo Estado, continuaram sendo terras devolutas de propriedade do poder público, mesmo estando por vários anos na posse de particulares.

Em meados dos anos setenta, houve razoável diminuição no número de conflitos pela posse da terra no Pontal do Paranapanema, decorrente da instalação da Destilaria de Álcool Alcídia no município de Teodoro Sampaio e em seguida das usinas hidrelétrica de Porto Primavera, no rio Paraná, e, Rosana e Taquaruçu no Rio Paranapanema, o que gerou cerca de 30 mil empregos para a região. Pois, com a grande procura por mão-de-obra, houve significativa melhora no padrão de vida. Neste período, cabe dizer, houve também grande êxodo da área rural para o trabalho nas hidrelétricas.

Tal situação perdurou até meados dos anos oitenta, com o término das construções das hidrelétricas, quando os trabalhadores passaram a ser demitidos, não encontrando recolocação no mercado de trabalho da região. Diante deste quadro, onde grande contingente de trabalhadores desempregados permaneciam na região sem perspectivas de trabalho, situação ainda agravada pela economia urbana, que também refletia a diminuição no movimento, sofrendo sua própria

crise, desempregando ou mesmo fechando estabelecimentos, inclusive bancos, estes trabalhadores viram no retorno ao campo uma saída para crise que enfrentavam.

Resulta desta situação, que os trabalhadores demitidos iniciam um movimento social para conseguirem retornar ao campo. Surgindo na região, neste período, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, que passa a exercer forte pressão sobre o Governo e os fazendeiros, embasados no fato de que se as terras da região são devolutas, pertencendo ao Estado, e assim o sendo, devem ser distribuídas aos trabalhadores sem terra para efetiva exploração.

Dá-se início a um ciclo de levantamento de grandes acampamentos às margens das rodovias e de ocupações de fazendas por famílias de sem terras, voltando o Pontal do Paranapanema a ser uma região de sérios conflitos, amplamente divulgados pela imprensa nacional e até em outros países.

Ante a instabilidade social e econômica, a região do Pontal do Paranapanema, relegada a segunda região mais pobre do Estado de São Paulo, sobrevivendo da pecuária de corte, e à necessidade de regularizar a malha fundiária da região, sanando os conflitos e possibilitando o seu crescimento econômico e social, o Governo do Estado de São Paulo, em 1995, resolve implantar um plano de ação governamental para o Pontal do Paranapanema, o qual passaremos a analisar no próximo capítulo.

4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

4.1 Introdução

Diante da conjuntura sócio-econômica do Pontal do Paranapanema, reflexo em grande parte de sua tumultuada ocupação, desencadeadora de grandes conflitos pela posse da terra, a regularização de sua malha fundiária foi condição que sempre se impôs para alcançar a pacificação social e a retomada do crescimento econômico da região.

Nesse sentido, encontramos na legislação estadual algumas leis esparsas que regulamentam os programas de regularização fundiária, não havendo, contudo, uma lei de terras estadual consolidada tal como o Estatuto da Terra (Lei 4504, de 30 de novembro 1964). Insta, também, salientar que em muitas situações as leis estaduais são omissas, carecendo ser suplementadas pela legislação federal.

A regularização fundiária comporta uma série de procedimentos, administrativos e judiciais, a iniciar pela Ação Discriminatória, que de sua sentença resulta a separação das terras devolutas daquelas particulares, possibilitando, daí, o reconhecimento das propriedades particulares e os procedimentos de legitimação de posses de terras devolutas, além das ações reivindicatórias de grandes áreas das terras julgadas devolutas para o assentamento de famílias de trabalhadores rurais, a exemplo das ações governamentais desenvolvidas no Pontal do Paranapanema.

Nessa esteira, podemos notar a preocupação dos legisladores paulistas em sanar os problemas gerados pela instabilidade dominial nas terras do Estado de São Paulo, demonstrada na promulgação da Constituição Paulista de 1989, que dispôs no art. 33 do ADCT, *in verbis*:

“O poder público promoverá, no prazo de três anos, a identificação prévia de áreas e o ajuizamento de ações discriminatórias, visando separar as terras devolutas das particulares, e manterá cadastro atualizado dos seus recursos fundiários”.

Esta preocupação é reafirmada recentemente pelo Governo do Estado, na

fixação do Programa Estadual de Direitos Humanos, de 15/09/97, que dispõe no seu artigo 31, sobre o comprometimento em apoiar política e programa de ações integradas para o desenvolvimento do Pontal do Paranapanema e do Vale do Ribeira, incluindo ações de regularização fundiária, assentamento de trabalhadores sem terra com infra-estrutura adequada para a produção agrícola, eco-turismo e incentivo a outras atividades econômicas compatíveis com a defesa do meio ambiente.

Assim sendo, para analisarmos a situação atual desta região, necessário se mostra o estudo dos institutos da discriminação das terras devolutas, da legitimação de posses, e, em capítulo apartado, da política de assentamentos rurais.

Por fim, resta dizer que a incumbência de promover a regularização fundiária neste Estado é atribuída à Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” - ITESP, entidade esta criada pela Lei Estadual 10.207, de 08 de janeiro de 1999, vinculada à Secretaria da Justiça da Defesa da Cidadania, oriunda de uma sucessão de departamentos de governo que remontam ao ano de 1983, quando foi criado o Instituto de Assuntos Fundiários – IAF, idealizado pelo saudoso defensor da Reforma Agrária José Gomes da Silva.

O trabalho desenvolvido pela Fundação ITESP de regularização fundiária consiste em uma série de procedimentos técnicos, jurídicos e administrativos (cadastro, levantamento topográfico, análise da origem dominial dos imóveis, ações discriminatórias judiciais, demarcações, planos de legitimação de posses, etc.), que têm por objetivo elidir as incertezas dominiais, separando as áreas devolutas das particulares, legitimando a posse e uso de terras públicas.

4.2 Discriminação de Terras Devolutas

O primeiro passo na regularização fundiária se dá através da discriminação das terras devolutas, ou seja, da identificação e separação das terras pertencentes ao particular daquelas públicas, e destas as devolutas.

Nesse diapasão define Messias Junqueira:⁴²

“Discriminar, na técnica de todas as leis especiais que no Brasil têm tratado de terras, é o processo especial, ou administrativo puro, ou administrativo contencioso, ou contencioso puro, de extremar, separar terras devolutas das terras que não o são”.

A este respeito leciona Ismael Marinho Falcão:⁴³

“O procedimento discriminatório, pouco divulgado e, igualmente, pouco conhecido, objetiva, primordialmente, declarar o caráter devoluto das terras públicas e separá-las das áreas de domínio particular. Uma espécie de ‘ação demarcatória’ do direito comum, já que se trata de procedimento específico para extremação das terras devolutas ...”

E acrescenta:

“Dizer ‘discriminação de terra devoluta’ é o mesmo que afirmar ‘demarcação de terra devoluta’, porquanto o objetivo primordial da discriminação é a separação, no universo discriminando, do que é devoluto daquilo que legitimamente haja se incorporado ao domínio do particular.”

Define, de forma simples, o ilustre professor Pinto Ferreira⁴⁴ como: “*Ação Discriminatória é aquela ação própria da União e do Estado para separar as terras do seu domínio com relação às propriedades dos particulares.*”

Cabe, ainda, a lição de Hélio Novoa:⁴⁵

“Contrariamente aos demais bens públicos, as terras devolutas para serem individualizadas dependem de procedimento especial, de processo mais complexo denominado discriminação de terras devolutas, que objetiva extremar, deslindar o público do privado, pondo termo a dúvidas divisórias.”

Desse modo, verifica-se que o Estado precisa lançar mão de um procedimento discriminatório administrativo e, quando apenas este não for viável, da Ação Discriminatória, para tomar conhecimento das áreas que lhe pertencem, para só depois destiná-las a suas aplicações conforme a legislação pertinente.

A Ação Discriminatória está prevista na Lei Federal 6.383, de 7 de dezembro de 1976, sendo privativa do poder público. Antes, porém, a

⁴² JUNQUEIRA, Messias apud NOVOA, Hélio. Op.cit. p. 115.

⁴³ FALCÃO, Ismael Marinho. Op.cit. p. 125.

⁴⁴ FERREIRA, Pinto. Op.cit. p. 289.

⁴⁵ NOVOA, Hélio. Op.cit. p. 117.

discriminação de terras devolutas já era prevista na Lei de Terras de 1850, como se pode inferir do seu art. 10, *in verbis*:

“O Governo proverá o modo prático de extremar o domínio público do particular, segundo as regras acima estabelecidas, incumbindo a sua execução às autoridades que julgar mais convenientes, ou a comissários especiais, os quais procederão administrativamente, fazendo decidir por árbitros as questões e dúvidas de fato, e dando de suas próprias decisões recurso para o presidente da Província, do qual haverá também para o Governo.”

Tal artigo foi regulado pelo Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, dispondo sobre a *Ação Discriminatória Administrativa*.

O Estatuto da Terra de 1964, também prevê a discriminação das terras devolutas, assim prescrevendo, *verbis*:

“Art. 11. O Instituto Brasileiro de Reforma Agrária fica investido de poderes de representação da União, para promover a discriminação das terras devolutas federais, restabelecida a instância administrativa disciplinada pelo Decreto-lei número 9.760, de 5 de setembro de 1946, e com autoridade para reconhecer as posses legítimas manifestadas através de cultura efetiva e morada habitual, bem como para incorporar ao patrimônio público as terras devolutas federais ilegalmente ocupadas e as que se encontrarem desocupadas.

§ 1º Através de convênios, celebrados com os Estados e Municípios, iguais poderes poderão ser atribuídos ao Instituto Brasileiro de Reforma Agrária quanto às terras devolutas estaduais e municipais, respeitada a legislação local, o regime jurídico próprio das terras situadas na faixa da fronteira nacional, bem como a atividade dos órgãos de valorização regional.

§ 2º Tanto quanto possível o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária imprimirá ao instituto das terras devolutas orientação tendente a harmonizar as peculiaridades regionais com os altos interesses do desbravamento através da colonização racional visando a erradicar os males do minifúndio e do latifúndio”.

Por último, a Lei 6.383/76, assim prevê:

“Art. 1º O processo discriminatório das terras devolutas da União será regida por esta Lei.

Parágrafo único. O processo discriminatório será administrativo ou judicial.

...

Art. 27. O processo discriminatório previsto nesta Lei aplicar-se-á, no que couber, às terras devolutas estaduais, observado o seguinte:

I – **na instância administrativa, por intermédio de órgão**

estadual específico, ou através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, mediante convênio;

II – na instância judicial, na conformidade do que dispuser a Lei de Organização Judiciária local”. (grifo nosso)

Insta, ainda, acrescentar para efeito deste estudo, a legislação estadual pertinente, que de certa forma, apenas acompanha os preceitos da legislação federal, a saber o Decreto Estadual nº 14.916, de 6 de agosto de 1945, que dispõe sobre as terras devolutas, definindo em seu art. 2º, letras “a”, “b” e “c”, critérios a serem observados para se caracterizar as terras de domínio particular, *in verbis*:

“O Estado reconhece como terras do domínio particular, independentemente de legitimação ou revalidação:

a) as adquiridas de acordo com a lei n. 601, de 18 de setembro de 1850, decreto n. 1318, de 30 de janeiro de 1854 e outras leis, decretos e concessões de caráter federal;

b) as alienadas, concedidas ou como tais reconhecidas pelo Estado;

c) as assim declaradas por sentença judicial com força da coisa julgada ...”

Deflue, portanto, desse conjunto normativo o aparato legal para a proposição da Ação Discriminatória, como a legitimidade, a competência, o rito etc, os quais passaremos a analisar.

Para fim deste trabalho, interessa-nos o estudo da propositura da discriminação das terras devolutas no âmbito estadual, e, mais especificamente, a aplicabilidade dessas discriminações na região do Pontal do Paranapanema.

Nesses termos, verifica-se que no Estado de São Paulo, compete a Fundação ITESP os atos de discriminação das terras devolutas estaduais, reservado, contudo, ao Governo Federal, através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, a discriminação das terras devolutas federais.

A decisão proferida no processo de discriminação administrativa não é admitida pela Corregedoria do Tribunal de Justiça para os efeitos de registro imobiliário no Estado de São Paulo, restando, portanto apenas o caminho judicial, pela Ação Discriminatória, a qual passaremos a analisar.

A competência para julgar a Ação Discriminatória, por ser uma ação real, é a da situação do imóvel, contudo, é conhecida por Juízes de Entrância Especial, designados pelo Tribunal de Justiça, conforme previsto no art. 86 da Constituição Estadual vigente, se as terras forem públicas federais, a competência é da Justiça Federal.

Antes de propor a ação, é necessário um minucioso trabalho de identificação das áreas, através de vistorias prévias e cadastro dos ocupantes, a ser realizado pelo órgão responsável, neste Estado, realizado pela Fundação ITESP.

Uma vez proposta, a Ação Discriminatória se desenvolve em três fases: citatória, com a citação por edital de todos interessados; *contenciosa*, com a discussão do domínio pelos litigantes; *demarcatória*, determinando os limites entre o imóvel público e o particular.⁴⁶ Esta divisão de fases não é pacífica, havendo doutrinadores que defendem ser apenas duas as fases: contenciosa e demarcatória e outros, ainda, acrescentam a estas duas um fase executória, em que seria retirado da área o ocupante irregular.

Nos termos do art. 20, da Lei 6.383/76, a ação observa o rito sumário do Código de Processo Civil (arts. 275 a 281), o que indica que o tempo máximo de duração da propositura até a sentença seria de 90 dias, o que na prática não ocorre, devido à grande quantidade de figurantes no pólo passivo e a complexidade na avaliação das provas.

A petição inicial deve ser instruída com memorial descritivo da área (art. 20, §1, da Lei 6.383/76) o qual deve indicar: “*I – o perímetro com suas características e confinância, certa ou aproximada, aproveitando, em princípio, os acidentes naturais; II – a indicação de registro da transmissão das propriedades; III – o rol das ocupações conhecidas; IV – o esboço circunstanciado da gleba a ser discriminada ou seu levantamento aerofotogramétrico; e, V – outras informações de interesse*”,⁴⁷ denominados pelos doutrinadores como *percurso prévio*.

Os réus e terceiros interessados são chamados ao processo por citação

⁴⁶ Terra e Cidadãos: Aspectos da Ação de Regularização Fundiária no Estado de São Paulo. 2ª ed. São Paulo: Páginas e Letras: Editora Gráfica, 2000. “Cadernos ITESP. p. 43.

⁴⁷ Ciência dos incisos do Art. 3º, da Lei 6.383/76.

edital (nominal a todos os interessados, proprietários, ocupantes e confinantes certos e respectivos cônjuges, bem como os demais interessados incertos ou desconhecidos), para no prazo de sessenta dias, contados da segunda publicação do edital no Diário Oficial, apresentar seus títulos, documentos, informações de interesse e, se for o caso, testemunhas, relativos à área *sub judice*.

O ônus da prova é uma questão deveras controvertida, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, sendo objeto de grandes discussões nas ações propostas pelo Estado, pois, a princípio, àquele que propôs a ação incumbe o ônus da prova, neste sentido há julgados que dizem estar superada a questão, sendo do Estado o ônus de provar ser a terra devoluta.

Contudo, parte da doutrina e jurisprudência defendem com muita propriedade a inversão do ônus da prova, fundados no fato de todas as terras do território brasileiro são herdadas da Coroa Portuguesa e por fim transmitidas aos estados membros, assim sendo, aquelas terras que não possuem título hábil, presumem-se de propriedade do Estado.

Nesse sentido, leciona de forma brilhante o saudoso doutrinador Aliomar Balleiro,⁴⁸ em julgamento proferido perante o STF, no Recurso Extraordinário nº 51.290, *in verbis*:

“As terras do Brasil foram objeto de conquista e posse, por Pedro Álvares Cabral para o Rei de Portugal. Passaram a ser uma fazenda do Rei, ficando no domínio real até a independência, quando foram transferidas para o patrimônio Nacional, lá permanecendo todo o tempo do Império, até que o art. 64 da Constituição de 1891 as distribuiu aos Estados em cujos limites de encontravam. Então, os Estados, como sucessores da Nação brasileira, e, como sucessora do patrimônio pessoal do Rei de Portugal, não necessitam trazer nenhum título. O título é a posse histórica, o fato daquela conquista da terra. A terra, no Brasil, originariamente, era pública, o rei desmembrou pedaços, áreas enormes, as chamadas sesmarias, e doou-as. Houve esse processo até quase a Independência. Depois desta, estabeleceu-se que não poderiam as terras ser mais objeto de doação ou concessões. Deveriam ser vendidas. Ora, o rei de Portugal não dava terras. Ele fazia uma espécie de concessão aos sesmeiros, para sua efetiva utilização econômica. O que queria era fundar um império. Queria que o sujeito trouxesse dinheiro, homens, ferramentas, animais, lavrasse a terra, a valorizasse, com o que o rei receberia seus impostos, tanto que reservava certos direitos

⁴⁸ BALLEIRO, Aliomar apud FALCÃO, Ismael Marinho. Op.cit. p. 126.

regaleanos. Basta o fato de não terem cumprido suas obrigações como, geralmente, não cumpriam – para com a coroa portuguesa, para que caíssem em comisso por diferentes maneiras. O Estado de Goiás não precisa provar nada. A presunção é que a terra é dele. O particular é que tem de provar, por uma cadeia sucessória, que as terras foram desmembradas do patrimônio público. Não há nenhuma dúvida a respeito disso.”

Da sentença proferida na Ação Discriminatória cabe apelação, somente no efeito devolutivo, sendo facultada a execução provisória (Art. 21, da Lei 6.383/76). A natureza desta sentença também não encontra consenso na doutrina, defendendo alguns doutrinadores ser declaratória e outros condenatória e constitutiva.

No Estado de São Paulo, a exemplo do estatuído na legislação federal, foi instituído pelo Decreto nº 8.600, de 20 de dezembro de 1976, uma comissão permanente, no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, com a finalidade de estabelecer critérios adequados na preparação administrativa, bem como, a definição de áreas prioritárias para a promoção das Ações Discriminatórias.

Até o momento, a discriminação de terras devolutas estaduais vem sendo desenvolvida em trabalho conjunto entre a Fundação ITESP e a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, cabendo a primeira os procedimentos técnicos e jurídicos de suporte a segunda, e a esta, a propositura da Ação Discriminatória.

Convém citar, neste ponto, questão que tem gerado grande celeuma jurídico no Estado de São Paulo, a qual refere à legitimidade dos municípios em propor a Ação Discriminatória, isso se deve ao fato de que a Lei Federal nº 3.081, de 22 de dezembro de 1956, antecessora da Lei 6.383/76, previa a competência da União, Estado e Município para propor referida ação, porém a lei atual silenciou-se quanto à competência dos municípios, o que tem gerado grandes discussões perante os tribunais, pois o Estado transferiu, como visto durante este trabalho, parte de suas terras aos municípios, os quais, diante da omissão legal, têm discutido todas ações no campo jurisprudencial, mercê do entendimento dos tribunais, que ora pendem pela irrelevância da omissão, ora pela ilegitimidade de parte.

Após esta breve análise dos meandros da Ação Discriminatória, passaremos a estudar especificamente a situação destas ações na Região do

Pontal do Paranapanema.

4.3 Ações Discriminatórias no Pontal do Paranapanema

Conforme previamente demonstrado, a região do Pontal do Paranapanema é fruto de uma ocupação desordenada, sendo repetidas vezes demonstrada a imprestabilidade de documentos que iniciaram a cadeia dominial de quase todos os títulos de propriedade atualmente existentes, o que influenciou fortemente no subdesenvolvimento da região, já que não há uma segurança dominial.

Tal fato é interpretado pelo ilustre Procurador Chefe da Procuradoria Geral do Estado, regional de Presidente Prudente, José Roberto Fernandes Castilho:⁴⁹

“A principal das questões relativas aos direitos humanos fundamentais, na região do Pontal do Paranapanema, concerne ao direito ao desenvolvimento, que é um dos direitos humanos de terceira geração, também chamados direitos de fraternidade ou de solidariedade (direito ao meio ambiente, ao patrimônio comum da humanidade, à paz etc.). Trata-se de direito fundamental que se põe em relação ao Estado, para promoção da **cidadania** entendida como acesso concreto e efetivo às condições indispensáveis à expansão da personalidade do homem, isto é, à dignidade da vida humana (art. 1º, II da CF).”

E acrescenta:

“No Pontal, isto implica o desenvolvimento de política pública eficiente e eficaz em três vertentes distintas, embora conexas; i. regularização fundiária; ii. Assentamentos de trabalhadores; iii. Proteção ambiental.”

Para os trabalhos de discriminação, a região do Pontal, 10ª Região Administrativa do Estado de São Paulo, foi dividida em perímetros, sobre os quais seriam efetuados os trabalhos de regularização fundiária.

Das Ações Discriminatórias promovidas no Pontal do Paranapanema, algumas já julgadas e outras ainda tramitando no judiciário. Para uma melhor análise, cabe aqui, uma breve transcrição do histórico produzidos pelo ilustre Professor Zelmo Denari e atualizadas pelo atual Procurador Chefe da PGE de

⁴⁹ CASTILHO, José Roberto Fernandes. in **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. N° 49/50. Centro de Estudos: São Paulo, 1998. p. 149.

Presidente Prudente. Cita-se algumas delas, onde fica patente a morosidade no desenvolvimento destas ações, que tramitam por décadas nas comarcas dos municípios da região, e não raro, são julgadas improcedentes devido a falhas processuais ou outros vícios de forma, conforme segue:⁵⁰

“I – DISCRIMINATÓRIAS EM ANDAMENTO

14° Perímetro de Teodoro Sampaio (Antigo Presidente Wencelsau)

Primitivamente, a ação discriminatória foi proposta perante a Comarca de Presidente Wenceslau, depois redistribuída à Comarca de Mirante do Paranapanema, onde foi sentenciada aos 23 de junho de 1980 pelo Dr. José Araldo da Costa Telles (cf. Processo 023/72 do Cartório do 2° Ofício).

As terras integrantes do perímetro foram declaradas devolutas. Contudo, em grau de recurso a Egrégia Sétima Câmara do Primeiro Tribunal de Alçada Civil reformou a sentença declarando a nulidade de todos os atos praticados no feito, *ab initio* (cf. Apelação n.300.063 da Comarca de Mirante do Paranapanema).

Em decorrência, em 1985, a Fazenda do Estado intentou – contra 47 réus, ocupantes conhecidos – nova ação discriminatória perante a comarca de Teodoro Sampaio com fundamento na Lei n. 6.383 de 7 de dezembro de 1976 (inicial subscrita pelos Drs. Zelmo Denari e Sérgio Nogueira Barhum) (cf. Proc. N. 777/85).

Em 1987, o feito encontrava-se em fase de instrução probatória, tendo sido saneado pelo Dr. Vito José Guglielmi, especialmente designado (art. 10 da Lei 3.947/83). Aos 30 de junho de 1992 – sete anos depois de proposta -, a ação foi finalmente julgada procedente, em decisão de quarenta laudas prolatadas pelo Dr. Antonio de Almeida Sampaio, “para o fim de declarar devolutas e, por conseqüência, pertencentes ao domínio da autora as terras constantes no perímetro descrito no memorial que fica fazendo parte integrante desta sentença”. Reconheceu, porém, em favor dos contestantes, o direito de serem indenizados em razão das benfeitorias realizadas.

Atualmente, o feito encontra-se em fase recursal.

...

II – DEMAIS DISCRIMINATÓRIAS

1° Perímetro de Presidente Prudente

O perímetro, medindo 9.000 alqueires, mais ou menos, foi objeto de ação discriminatória proposta pela Fazenda do Estado, atendendo a pedidos dos interessados – todos eles pequenos proprietários, plantadores de café – tudo nos termos do Decreto n. 5.133, de 23 de julho de 1931.

...

⁵⁰ Roteiro Descritivo das Ações Discriminatórias da 10ª Região Administrativa in **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. Op.cit. p. 165-181.

A ação discriminatória foi proposta aos 19 de outubro de 1931 perante o Cartório do 1º Ofício da Comarca de Presidente Prudente.

Consoante informação prestada em processo interno (O.S.), a Procuradoria desistiu de prosseguir na discriminatória, pois todo o perímetro discriminando se encontrava dentro do raio de círculo de 6 quilômetros a partir da praça central de Presidente Prudente.

...

2º Perímetro de Presidente Prudente

O perímetro, medindo 9.000 alqueires, mais ou menos, foi objeto de ação discriminatória ajuizada aos 22 de dezembro de 1931, perante Comarca de Presidente Prudente (Cartório do 1º Ofício).

Conforme sentença prolatada aos 7 de abril de 1942 pelo Dr. Francisco de Souza Nogueira, as terras componentes do 2º Perímetro foram declaradas devolutas, com exceção da área compreendida no raio de 6 quilômetros a partir da praça principal da cidade.

O perímetro foi demarcado judicialmente e a demarcação foi homologada pela sentença do Dr. Aniceto Lopes Aliende, aos 11 de outubro de 1960.

O Estado de São Paulo não promoveu legitimação das posses no perímetro.

...

8º Perímetro de Presidente Prudente

A ação discriminatória foi ajuizada no ano de 1938 perante a Comarca de Presidente Prudente (Cartório do 2º Ofício).

Consoante certidão expedida pelo Cartório do 2º Ofício “revendo em Cartórios os livros Registro de Feitos e índices relativos aos anos de 1923 a 1961, bem como o Arquivo Geral, não foram localizados os processos referentes ao 8º Perímetro de Presidente Prudente”.

Administrativamente, consta informação subscrita pelo Dr. Isidoro Carmona, nos dando aviso de que conforme certidão fornecida em 1941, os autos extraviaram-se no Cartório do 1º Ofício do extinto Juízo dos Feitos da Fazenda Nacional.

Por esta razão, foi proposto e deferido pedido de arquivamento do respectivo processo administrativo (OS-PPI n. 1.134/38).

Mas, aos 5 de maio de 1997, a Fazenda Pública Estadual – via PR/10 discriminou uma gleba de 2.631,5237 ha (Fazenda Bom Pastor), situada no sul do perímetro. O feito terminou por transação referente ao valor das benfeitorias (art. 269, III do CPC), tendo em vista o reconhecimento do réu quanto à pretensão da Fazenda (Feito n. 227/97 da Vara Distrital de Pirapozinho).”

Nesses termos se deram algumas das ações propostas, estando em andamento, como visto, a discriminatória do **14º Perímetro de Teodoro**

Sampaio, e em situação análoga, a ação discriminatória do **15° Perímetro de Teodoro Sampaio**, proposta no ano de 1958, julgado extinto o feito em 22 de setembro de 1981, em primeira instância, foi reformada a favor do Estado em segunda instância, retornando a origem para prosseguimento nos termos da lei 6.383/76, depois de demorado trâmite, em virtude da admissão de denúncia da lide, 38 anos depois de proposta; foi julgada totalmente procedente em sentença de 150 laudas prolatada pelo Dr. Vito José Guglielmi, aos 20 de dezembro de 1996, encontrando-se atualmente em grau de recurso.

Das ações propostas, foram julgadas totalmente procedentes, declarando toda a área devoluta, aquelas do **2°, 3° e 5° Perímetros de Presidente Prudente**, **6° Perímetro de Rancharia**, **21° Perímetro de Presidente Bernardes**, **14° Perímetro de Santo Anastácio**, **11° de Mirante do Paranapanema**, **Discriminatória da Gleba Caiuá-Veado**, **3° e 4° Perímetros de Presidente Venceslau**, **1° e 2° Perímetros de Teodoro Sampaio**, **1°, 5° e 7° Perímetros de Dracena**, **2° Perímetro de Tupi Paulista** e **9° Perímetro de Pacaembu**.

As Ações Discriminatórias dos **1° Perímetro de Presidente Prudente**, **10° Perímetro de Presidente Bernardes**, **22° Perímetro de Santo Anastácio**, **11° e 12° Perímetro de Presidente Venceslau** e **18° Perímetro de Dracena**, por motivos diversos, como extravio dos autos, destruição dos autos por incêndio, localização em área municipal ou mera falta de iniciativa da Fazenda do Estado, encontram-se paralisadas ou foram arquivadas.

Há, ainda os casos do **16° Perímetro de Presidente Venceslau**, onde os autos foram destruídos por incêndio, que teve proposta a reabertura de nova ação discriminatória. Do **19° Perímetro de Santo Anastácio**, que foi julgado parcialmente devoluto, excluindo-se do terreno devoluto as terras pertencentes ao imóvel Ribeirão Claro e ao Núcleo Colonial Lins de Vasconcelos. Do **20° Perímetro de Santo Anastácio**, que foi, também, julgado parcialmente devoluto, assim foi declarada devoluta apenas as áreas pertencentes ao imóvel Pirapó-Santo Anastácio, sendo considerado particulares as terras que constituíam a Fazenda Ribeirão Claro. Finalmente, do **13° Perímetro de Mirante do Paranapanema**, onde o Juiz acolheu como válidos os títulos filiados à Fazenda Cuiabá e julgando o perímetro de terras particulares, a Fazenda do Estado não recorreu, mantendo-se esta sentença.

Como se pode depreender do processamento das ações aludidas, diversas são as situações demonstradas, porém com uma determinante, as áreas, em regra, foram julgadas devolutas, isto reafirma a natureza das terras do Pontal do Paranapanema, pois a cognição do juiz, nestas ações, se faz pela análise dos documentos apresentados, onde para provar a propriedade é necessário título hábil, nos termos supra aludidos (Art. 2º, “a”, “b” e “c” do Decreto nº14.916/45), a contrário senso, se o documento apresentado não for capaz de provar a propriedade, e nas pelas provas apresentadas pela Fazenda do Estado estas mostrarem-se devolutas, decide o juiz pela devolutividade.

Neste sentido leciona José Roberto Fernandes Castilho:⁵¹

“Na verdade, o conceito de terras devolutas é legal e histórico. Sua definição está no artigo 3º da Lei de Terras de 1850. Sob o aspecto positivo, elas têm origem em sesmarias – que eram contratos enfitêuticos – caídas em comisso (daí terras devolvidas); sob o aspecto negativo, que equivocadamente (perante a lógica) a lei consagra, terras devolutas são as que “não se acharem no domínio do particular por qualquer título legítimo” (art. 3, II da Lei 601 de 1850, grifei). Isto à **data da edição da Lei de Terras**. Portanto, como nesta época o Pontal era uma região totalmente inexplorada, e como, por outro lado, ficou proibido qualquer outro tipo de aquisição de terras devolutas “que não seja o de compra” (art. 1º) do Poder Público – o que não ocorreu no Pontal -, conclui-se daí que as terras da região encaixam-se perfeitamente na definição legal”

Assim, as decisões judiciais no Pontal do Paranapanema tem sido unânimes em julgar devolutas as suas terras, principalmente devido as falsificações documentais que eivaram de vícios a origem da cadeia dominial dos títulos atuais, como demonstrado no capítulo anterior deste trabalho.

Outro ponto relevante nestas ações tem sido a morosidade, como se pode verificar no caso do 15º Perímetro de Teodoro Sampaio, onde a ação se arrasta desde 1958, atualmente em fase recursal. Esta lentidão se verificou por fatores processuais, territoriais e pessoais. Assim, podemos destacar a pluralidade de réus devido a grande extensão dos perímetros *sub judice*, ao grande número de denunciação da lide e, principalmente, pelo fato das ações serem propostas em comarcas de primeira entrância, onde em regra militavam Juizes substitutos. Todos estes fatores foram revistos mais recentemente, através da proposição de

⁵¹ CASTILHO, José Roberto Fernandes. Op.cit. p. 152.

ações específicas para imóveis individualizados, e em colaboração do Art. 10 da lei 3.947/83, que prevê a competência de juizes de entrância especial para apreciação dessas ações, o que tem tornado mais ágil o processamento.

Cabe, ressaltar, que as atuações, no sentido da regularização fundiária do Pontal do Paranapanema, foram agilizadas a partir do ano de 1991, quando foi criado, pelo decreto 33.133, de 15 de março de 1991, o Instituto de Terras do Estado de São Paulo, hoje elevado a Fundação, pela Lei 10.207/99, que em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado, intensificou as ações de regularização fundiária no Estado.

Isto posto, cabe agora o estudo da destinação das terras julgadas devolutas, terras estas que com a sentença, passam a integrar os recursos fundiários do Estado, como bens dominicais.

4.4 Legitimação de Posses

Uma vez incorporadas ao patrimônio do Estado pela Ação Discriminatória, necessário se faz a destinação das terras devolutas a um fim, pois são bens dominicais, uma espécie de bem público que o Estado detêm como bem patrimonial, não afetado a uma finalidade pública, ou seja, são bens disponíveis, alienáveis do Estado.

Deste modo, tanto a legislação federal quanto a estadual dispõem sobre a transferência da propriedade destas terras aos ocupantes que preencherem alguns requisitos. Dá-se a este instituto a denominação de *legitimação de posse*.

Assim prescreve o art. 29 da Lei 6.383/76, *in verbis*:

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

I – Não seja proprietário de imóvel rural;

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

No âmbito estadual, o preceito é repetido com pequenas alterações na

redação, pelo art. 1º do Decreto Estadual 28.389/88, *in verbis*:

“Art. 1º. São legitimáveis as posses nas terras devolutas estaduais regularmente discriminadas, em benefício da pessoa física que:

I – Ocupe área igual ou inferior a 100 (cem) hectares, nos termos do artigo 11 da Lei nº 4.925, de 19 de dezembro de 1985, em glebas contínuas ou descontínuas;⁵²

II – não seja proprietária de outro imóvel com características rurais;

III – mantenha a posse efetiva da área, conforme o disposto no art 1º da lei 3.962, de 24 de julho de 1957.”⁵³

Observa-se desses preceitos, assim como previram todas as legislações congêneres anteriores, passando pela Lei de Terras de 1850, até a remota Lei Semprônia Agrária do Direito Romano, que a moradia habitual e a posse efetiva são *conditio sine qua non* para a legitimação de posse.

A esse respeito, assevera Hélio Novoa:⁵⁴

“Modo excepcional de transferência de domínio de terra originariamente devoluta, a legitimação de posse, instituto genuinamente brasileiro e da esfera administrativa, é o escopo da discriminação de terras, que, imbuído de sentido social, regulariza o agro ...”

Trata, pois, de uma função administrativa do Estado, que, depois de julgada a terra devoluta, deve promover a legitimação de posse como uma forma de justiça social, de reconhecimento do trabalho daquele ocupante produtor e, por reflexo, de desenvolvimento social, fundado na segurança dominial que possibilita ao ocupante legitimado seu progresso.

Assim, é a lição do eminente professor Messias Junqueira.⁵⁵

“O processo administrativo de legitimação de posse constitui a verdadeira finalidade a que visa o poder público, ao exercer a atividade discriminadora de terras devolutas. Ao propor uma ação de discriminação de terras, o poder público não está animado do espírito privatista de adquirente de terras. O Estado não propõe discriminação de terras devolutas para enriquecer o seu próprio patrimônio, mas principalmente para regularizar a situação dos posseiros aí localizados”.

⁵² O art. 11, da Lei Estadual n. 4.925/85, prescreve que “O Estado observará o limite de 100 (cem) hectares nas legitimações de posses em terras devolutas.”

⁵³ Posse efetiva, segundo os termos da lei 3.962/57, é verificada pelo período de 05 (cinco) anos ininterruptos, a partir do levantamento da gleba.

⁵⁴ NOVOA, Hélio. Op.cit. p. 187.

⁵⁵ JUNQUEIRA, Messias apud NOVOA, Hélio. Op.cit. p. 187-188.

Adiante complementa:

“Legitimar a posse dos que têm nas terras devolutas morada e cultura, transformando posseiros de fato em proprietários de direito, é coisa que se recebe, sem grande esforço, como sendo de grande conveniência social. Isso significa nobilitar o posseiro, dando-lhe condições que o beneficiarão do ponto de vista social, econômico e jurídico. Está na grande linha dos objetivos da reforma agrária, eis que integra na plena ordem econômica e jurídica tratos de terra, até aí marginalizados”.

Da análise da legislação e doutrina, pode se inferir que a legitimação de posse é direito subjetivo daquele que preenche todos os requisitos legais, não sendo faculdade, e sim, dever do Estado legitimar sua posse.

Nota-se, todavia, que por se tratar de processo administrativo a legitimação de posse fica a mercê da vontade do administrador, fato este que explica a morosidade na legitimação de áreas já discriminadas, ou seja, a falta de vontade política do administrador em solucionar o problema.

No Estado de São Paulo, o Governo, através da Fundação ITESP, tem realizado grande trabalho neste sentido, priorizando áreas de atuação, como é o caso do Pontal do Paranapanema, devido à situação da conjuntura sócio-econômica desta região, já discutida neste trabalho. Esta atuação se dá depois de finalizado o procedimento judicial da ação discriminatória e conseqüente assentamento das áreas no registro imobiliário das terras julgadas devolutas.

Essas terras devolutas, agora propriedade do Governo do Estado, podem ser afetadas a qualquer fim, a critério da administração, sempre observando a legislação pertinente e os princípios da administração pública. Daí, aquelas áreas ocupadas por posseiros, que se enquadrem nos requisitos da lei, podem ser legitimadas. O que se tem sido praticado no Pontal, em áreas já julgadas devolutas. Compete ao Procurador do Estado o procedimento administrativo para emissão do título de domínio, sempre auxiliado pela Fundação ITESP.

Isto posto, resta a análise da legislação aplicada na legitimação de posse dos ocupantes de terras devolutas no Estado de São Paulo, e por óbvio na Região do Pontal.

Observa-se no *caput* do art. 1, do Decreto 28.389/88, que o primeiro requisito a ser cumprido pelo ocupante, para fazer jus ao título de domínio, é

tratar-se de pessoa física. No inciso I, estipula-se a limitação da área, seguindo o estabelecido no Estatuto da Terra e na Lei 6.386/76, em 100 hectares. No inciso II, restringe ao ocupante possuir apenas a área em questão, vendendo-lhe o título de domínio, caso possua outro imóvel com características rurais. Por fim, no inciso III, seguindo a tendência clássica de valorização da posse rural, impõe o requisito de posse efetiva da área.

Tudo isso demonstra a intenção do legislador em preservar no imóvel, o ocupante, pequeno posseiro, que faz uso social das terras devolutas, morando na área e explorando-a com força de trabalho familiar.

Pois bem, atendido esses requisitos, o Estado legitima o posseiro através de outorga de título de domínio, transferindo-lhe a propriedade do imóvel, esse título é levado pelo beneficiário a registro, junto ao Serviço Registral de Imóveis, iniciando-se uma nova linha dominial, com a respectiva e devida subtração do registro originário em nome da Fazenda Pública Estadual, daquela área legitimada.⁵⁶

Recebendo o título de domínio, o ocupante que era mero posseiro passa a condição de proprietário da terra, tendo agora maior possibilidade de uso social da propriedade. Contudo o título expedido pelo Poder Público contém uma cláusula resolutiva, fundada no art. 3º, I, e par. único do Decreto Estadual nº 28.389/88, que impede o beneficiário de alienar o imóvel legitimado sem prévia aprovação do Estado, o que acontecendo, reverte o domínio ao Poder Público. Desta forma, quando o beneficiário pretender alienar o imóvel, deve solicitar ao Procurador do Estado a autorização, este, por sua vez, verifica se há interesse do Estado na aquisição da área, não havendo, autoriza a alienação. Observa-se a cláusula resolutiva não se transfere ao terceiro adquirente.

Uma outra situação prevista no decreto em análise, é o da permissão de uso, prevista no art. 5º, instituto facultado ao Estado, nos casos em que embora não seja possível a legitimação de posse, o posseiro atenda os requisitos legais mínimos de: a) moradia habitual na gleba ou seu real aproveitamento; e b) cultura efetiva ou edificação residencial, conforme as características rurais ou urbanas do

⁵⁶ Terra e Cidadãos: Aspectos da Ação de Regularização Fundiária no Estado de São Paulo. 2ª ed. São Paulo: Páginas e Letras: Editora Gráfica, 2000. “Cadernos ITESP”. p. 48.

imóvel, respectivamente, *in verbis*:

“Art. 5º. Poderá a Fazenda do Estado outorgar permissão de uso, a título precário, aos ocupantes de terras devolutas estaduais regularmente discriminadas cuja posse não seja legitimável, desde que preencham os seguintes requisitos mínimos:

I – morada habitual na gleba ou seu real aproveitamento, e

II – cultura efetiva ou edificação residencial, conforme as características rurais ou urbanas do imóvel, respectivamente.

Parágrafo único: A permissão de uso incidirá sobre área não superior a 100 (cem) hectares, podendo ser ultrapassado esse limite em casos excepcionais, em razão da extensão da cultura efetiva, a critério do Procurador Geral do Estado, ouvido o Centro de Engenharia e Cadastro Imobiliário ou os Serviços de Engenharia e Cadastro Imobiliário competentes.”

Note-se que no caso do art. 1º, a lei diz “são legitimáveis”, já no art. 5º diz “poderá”, isso mostra a faculdade deste último e a imperatividade do primeiro, que vincula o administrador a legitimar a posse.

Depreende-se deste artigo, ainda, que, em casos excepcionais, poderá ser ultrapassado o limite de 100 hectares, diferente do que ocorre na legitimação de posse.

Oportuno dizer, que antes de qualquer procedimento de legitimação de posse, é necessário verificar junto aos órgãos competentes a viabilidade da legitimação pretendida, principalmente junto à Secretaria do Meio Ambiente, verificando se não há no local a ser legitimado, Unidades de Conservação Ambiental, o que impede a outorga de título de domínio.

Quanto aos municípios, compete-lhes exclusivamente a legitimação de posse de suas terras devolutas, sem qualquer intervenção do Estado.

4.5 Ações Reivindicatórias

Estudado a destinação das pequenas áreas discriminadas e julgadas devolutas, é mister a investigação do fim dado pelo Estado às áreas maiores de 100 hectares.

Fundado no poder discricionário conferido ao poder público na

administração e destinação de seus bens dominicais, e diante da forte pressão de movimentos sociais, que se espalhavam em grandes acampamentos pela região, no ano de 1995, o Governo do Estado de São Paulo elaborou o Plano de Ação Governamental para o Pontal do Paranapanema, que previa três fases: 1ª) Arrecadação de áreas Devolutas para Assentamento; 2ª) Conclusão das Indenizações nas Áreas Devolutas e Acordos nas áreas não discriminadas; e, 3ª) Edição de Lei de Terras.

Na justificativa deste plano é apresentada a situação econômica e social do Pontal carecedoras de uma atuação enérgica do poder público. É apresentado que naquela data o Pontal contava com a seguinte situação fundiária:

Situação dos Perímetros – 10ª Região Administrativa	Área total (ha)	% Área Total
1. Devolutos(*)	492.468,98	41
2. Particulares	181.318,66	15
- Legitimados pelo Estado	108.585,00	9
- Particulares	72.733,66	6
3. A Discriminar	519.315,00	44
Total	1.193.102,64	100

Tal plano previa entre seus objetivos estratégicos para a primeira fase, *in verbis*:

- a) Reintrodução de formas mais eficientes e sustentáveis de produção agropecuária, através da promoção de projetos de assentamento;
- b) Reinserção do Pontal do Paranapanema enquanto região de importância econômica, através da regularização fundiária e eliminação das incertezas dominiais, com a dinamização de seu mercado local e regional;
- c) Recuperação ambiental de áreas hoje degradadas pela exploração extensiva, através da recomposição florestal de áreas de preservação permanente e de Reserva Legal Obrigatória (protegidas por lei) nos assentamentos.
- d) Distensão social, gerando um clima propício para um novo ciclo de desenvolvimento na região e promovendo a convivência harmoniosa das terras regularizadas.

Na seqüência, o plano dispunha sobre a identificação das famílias

acampadas para posterior seleção, identificação de todas as propriedades julgadas devolutas, com área superior a 500 hectares, realização de vistorias para levantamento das benfeitorias existentes, e reivindicação de tutela antecipada de 30% dessas áreas para assentamentos provisórios, entre outras providências.

Como visto, resulta do audacioso plano de ação, entre outras, a previsão de arrecadação das áreas discriminadas, superiores a 500 hectares, para implantação de assentamentos rurais dos trabalhadores rurais sem terra que se encontravam acampados.

Desse modo, não obstante os assentamentos estaduais naquele tempo já implantados na Região, a exemplo dos assentamentos XV de Novembro e Tucano, nos municípios de Euclides da Cunha e Rosana, foi com a implantação do plano de ação que se iniciou a mais contundente atuação do Governo do Estado na região, com o claro intuito de executar uma verdadeira “Reforma Agrária” nestas áreas, através da efetiva exploração das terras de seu domínio.

Diante desse panorama, severas foram as críticas tecidas pelos fazendeiros do Pontal, que culminou no ressurgimento da antiga UDR – União Democrática Ruralista, organização dos fazendeiros que passou a combater de forma veemente a atuação do Estado e, principalmente, dos movimentos sociais.

Disso tudo, importa dizer, que para arrecadação das áreas julgadas devolutas, superiores a 500 hectares, em posse de fazendeiros, a ação competente é a ação possessória de Reintegração de Posse, pois a propriedade já foi julgada do Estado na ação discriminatória, o embate agora se dá no campo da posse exercida pelo fazendeiro e pretendida pelo Estado.

Quanto à posse, vale lembrar a lição do insigne mestre Pontes de Miranda,⁵⁷ que assim a define:

“Posse, poder fático. O direito objetivo atribuí ao poder fático de alguém sobre a coisa conseqüências diversas. Esse poder é a ‘posse’. **Entre, outras são conseqüências jurídicas: o direito de defesa da própria posse; o dever de restituição em princípio a quem seja dono**, e somente a ele; ser pressuposto para a formação ou a transformação, ou a extinção de relações jurídicas. A posse, no sentido que aqui interessa, é estado de fato, a que a lei liga conseqüências jurídicas. Não é soma dos efeitos que a Lei produz, segundo o direito. Tal redução não é possível. É a fonte, a

⁵⁷ PONTES DE MIRANDA apud FALCÃO, Ismael Marinho. Op.cit. p. 81.

base, desses efeitos. Como fonte, é que é relevante. Nisso, ela se distingue da propriedade, que só existe como conceito jurídico, soma dos efeitos que se colam a outros conceitos jurídicos.” (**grifo nosso**)

Assim, o meio jurídico adequado para reaver a posse que se encontra injustamente em favor de terceiro, é a Ação Reivindicatória, conquanto se prove o domínio da coisa, com justo título, bem como se demonstre que o réu tem posse injusta sobre o bem.

Ressalta-se aqui, que devido à forma com a qual o Estado exerce o domínio sobre as terras devolutas, como patrimônio não afeto a uma finalidade pública, as ações neste campo, em regra, são regidas pela legislação civil.

Interessa então, verificar alguns aspectos da Ação Reivindicatória, a saber: nas ações propostas, é parte legítima ativa a Procuradoria do Estado, subsidiada pela Fundação ITESP nos trabalhos de técnicos necessários a propositura da ação e de apoio jurídico. Para sua propositura é necessária a prova da matrícula ou transcrição atual, que descreve o imóvel, conseguidos por meio de pesquisa cartorial, além da cópia da sentença que julgou a área devoluta e do registro dessa sentença no competente Serviço Registral de Imóveis. Deve, ainda, ser juntado o memorial descritivo da área e a planta planimétrica em escala apropriada. O foro competente é o do domicílio do réu.

Nas ações reivindicatórias propostas pelo Estado contra os fazendeiros do Pontal, como estratégia de assentamento provisório de famílias sem terra, foi pedido a tutela antecipada de trinta por cento da área, tendo o estado logrado êxito em diversas ações.

Outra solução que facilitou a arrecadação de terras nas ações reivindicatórias foram os acordos realizados entre o Estado e o fazendeiro demandado, onde o Estado oferece indenização das benfeitorias, sendo 30% em dinheiro e 70% em Títulos da Dívida Agrária (TDA), resgatáveis em cinco anos, com o primeiro resgate em dois anos após o lançamento destes.

4.6 Teses de Defesa dos Fazendeiros

Ante a propositura de ações pelo Estado, pesadas são as críticas tecidas pelos fazendeiros demandados, como se pode verificar da afirmação inserta em uma contestação de que “o Estado pretende tomar as ditas terras para ato contínuo, dar aos invasores do movimento dos sem terra, o que fere o artigo 76 do Código Civil, ou seja, que o interesse que serve de ‘substractum’ a qualquer ação, além de jurídico e econômico, há de ser igualmente moral”.⁵⁸ Contudo, além das críticas, estes se baseiam em robustos argumentos de defesa, que são esposados por parte da doutrina e da jurisprudência. Sobre os quais passaremos a discorrer.

Um dos argumentos afirma que a ação discriminatória serve a apartar a terra particular da pública, porém não é um modo originário de aquisição do domínio, entre aqueles constantes no artigo 530 do Código Civil Brasileiro, assim o registro da sentença discriminatória não goza de presunção absoluta de *jus in re*, servindo somente para afastar o ônus da prova do Estado, admitindo, assim, prova em contrário, no sentido de serem as terras de domínio de particulares, podendo, destarte ser mantido demandado no seu direito, mormente se não foi citado para a discriminatória ou mesmo não foi parte dela.

Ao que parece, o citado argumento não merece guarida, pois a sentença da ação discriminatória é de natureza declaratória, realmente não servindo a transferir o domínio do particular ao Estado, serve, sim, a reconhecer o domínio que sempre foi do Estado. Quanto a não citação, sabendo-se que a sentença desta ação é fundada em pormenorizado estudo da cadeia dominial dos documentos pertencentes à área discriminanda, tem-se que, se alguém adquire uma propriedade durante o seu processamento, o título originário encontra-se inserto na ação.

Argumenta-se também no sentido de que “*provado que o réu é proprietário e possuidor a ‘longissimi tempore’, ou por tempos imemoriais, bem certo é que, a sua situação nem pode ser presumida injusta em face do que dispõe o art. 859 do Código Civil ‘ut retro’ já referido, nem podendo sofrer qualquer ‘capitis dminutio’*”

⁵⁸ BORGES, A. M.; BORGES, D. Z. **Ações Fundiárias**. São Paulo: LED Editora de Direito, 2000. p. 191.

no seu direito de dono, 'ex vi' do art. 524 do mesmo 'codex'".⁵⁹

Desta proposição, verifica-se uma questão de ordem pessoal, vivida pelos possuidores demandados, os quais se sentem injustiçados pelo fato de terem, em alguns casos, herdado a área de seus ascendentes, que por sua vez já haviam recebido de herança, por várias gerações, tirando dessas terras a produção que serviu para o progresso de sua família, e neste momento vêm-se acusados de exercerem uma posse injusta. Embora não seja esta a regra, devido ao alto nível de improdutividade de fazendas da região do Pontal. Contudo, este fato, apesar da aparente injustiça que encerra, não basta para que se conteste a propriedade do Estado demonstrada pela sentença da ação discriminatória, porém possui estreita ligação com a próxima proposição.

Talvez a mais discutida das matérias apresentadas como defesa, refere-se à prescrição aquisitiva, sendo uma das constantes teses argüidas. Tese esta esposada por alguns doutrinadores e por parte da jurisprudência, que para tal apóiam-se na afirmação de que, às terras devolutas, não se aplica o princípio constitucional da imprescritibilidade dos imóveis públicos prevista no art. 191 da Carta Magna.

Tal proposição é merecedora de melhor análise, cabendo *a priori* verificar os tipos de prescrição aquisitiva ou usucapião existentes. Assim podemos verificar no sistema normativo pátrio a previsão de três tipos de usucapião, a saber: a) ordinário; b) extraordinário; e c) especial ou pro labore. A tônica do usucapião é a posse, seguida de outros requisitos que, quando preenchidos, tem o condão de originar a propriedade ao posseiro. Quanto aos tipos "a" e "b", está pacificado o entendimento de que a posse de bens dominiais, leia-se terras devolutas, não gera a prescrição aquisitiva.

A este respeito leciona a insigne professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:⁶⁰

"Com relação ao usucapião, depois de larga divergência doutrinária e jurisprudencial, o Decreto n° 22.785, de 31-5-33, veio expressamente proibi-lo, seguindo-se norma semelhante no

⁵⁹ *ibidem*. p. 199.

⁶⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op.cit.* p. 537.

Decreto-lei nº 710, de 17-9-38 e, depois, no Decreto-lei nº 9.760, de 5-9.46 (este último concernente apenas aos bens imóveis da União). O STF, pela Súmula 340, consagrou o entendimento de que 'desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião'".

Resta, pois, o estudo do usucapião pro labore, espécie que tem causado divergências doutrinárias. Esta espécie de usucapião foi previsto pela primeira vez, na Constituição brasileira de 1934, sendo repetido nas Constituições de 1937 e 1946, com o objetivo de assegurar o direito de propriedade àquele que cultivasse a terra com o próprio trabalho e o de sua família. A Constituição de 1967 silenciou-se a este respeito. Contudo o instituto foi repetido no art. 98 do Estatuto da Terra de 1964, na lei 6.969, de 10 de dezembro de 1981, e na Constituição Federal de 1988. Destes ordenamentos, o que gerou toda polêmica a respeito da prescritibilidade das terras devolutas, foi a lei 6.969/81, dispondo, *in verbis*:

“Art 1º. Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como seu, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, não excedente de 25 (vinte e cinco) hectares, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de justo título e boa-fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis.

Art. 2º. **A usucapião especial**, a que se refere esta Lei, **abrange as terras particulares e as terras devolutas**, em geral, sem prejuízo de outros direitos conferidos ao posseiro, pelo Estatuto da Terra ou pelas leis que dispõem sobre processo discriminatório de terras devolutas.” (grifo nosso)

Contudo com o advento da Carta Magna de 1988, houve, além do aumento da área prevista, uma outra mudança importante, *verbis*:

“Art. 191. Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em zona rural, não superior a **cinquenta** hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade.

Parágrafo único: **Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.**” (grifo nosso)

Assim, o parágrafo único do art. 191, da Carta de 1998, vedou qualquer possibilidade de usucapião de terras públicas, gênero da qual as terras devolutas

são espécie.

Vale acrescentar neste ponto, a ponderação da ilustre doutrinadora Maria Zanella Di Pietro:⁶¹

“A Constituição de 1988, lamentavelmente, proibiu qualquer tipo de usucapião de imóvel público, quer na zona urbana (art. 183, §3º), quer na área rural (art. 191, parágrafo único), com o que revogou a Lei nº 6.969/81, na parte relativa aos bens públicos. Essa proibição constitui um retrocesso por retirar do particular que cultiva a terra um dos instrumentos de acesso à propriedade pública, precisamente no momento em que se prestigia a função social da propriedade.”

Ante o exposto, parece claro a imprescritibilidade das terras devolutas, impossibilitando a aquisição por usucapião em qualquer de suas formas.

Não obstante isso, aqueles que defendem tese contrária, afirmando a possibilidade de usucapião de terras devolutas, embasam-se na tese de que a Constituição diferencia terras devolutas e terras públicas, destarte, o par. único do artigo 191 da Carta de 1998, vedaria apenas a usucapião de terras *públicas*, não obstando a usucapião de terras *devolutas*. Segundo esta corrente, a diferenciação dada pela Constituição Federal, esta consignada nos artigos 20, 26, que respectivamente descreve os bens da União e dos Estados, mostrando em ambos a terra devoluta como propriedade, de direito real, destes entes, e, principalmente, no art. 188, que dispõe em seu *caput*, que “a **destinação de terras públicas e devolutas** será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.” A afirmação contida neste último artigo tem sido a viga mestra de sustentação da aludida tese, pois subtende-se que a Constituição distingue a terra devoluta da terra pública, se assim o faz, o artigo 191 preveria apenas a usucapião da terra *pública*, não dispondo sobre a terra *devoluta*.

Ademais, resta dizer que esta tese, quando apresentada nas defesas contra a reivindicação das áreas superiores a 500 hectares, pode ser rechaçada pela simples fato do artigo 191 da Carta Magna, tratar do usucapião especial, que prevê a aquisição de áreas de até 50 hectares.

⁶¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op.cit. p. 538.

Ainda, em relação àqueles pequenos posseiros que possuem áreas de terras devolutas até 50 hectares, explorando-as em forma de agricultura familiar, mesmo que não sejam contemplados pelo art. 191 da Constituição, não estão desamparados, pois lhes socorrem o instituto da Legitimação de Posse.

Por último, ainda é constante a alegação dos fazendeiros, que lhe são legítimas as propriedades, pois por seguidos anos eles têm recolhido os devidos tributos sobre a propriedade, e assim sendo, o Estado tacitamente reconhece sua propriedade ou, no mínimo, torna o reconhecimento da propriedade pelo Estado uma questão de justiça. Em que pese os tributos pagos sobre o imóvel, ao que refere o ITR – Imposto Territorial Rural, este não tem o condão de presumir a propriedade ao contribuinte, pois como é expressamente previsto no Art. 29, do Código Tributário Brasileiro, o fato gerador do ITR é constituído pela propriedade, o domínio útil, **ou a posse** de imóvel. Grife-se “ou a posse”, que elide qualquer afirmativa de que quem paga o ITR deve ser considerado proprietário.

5 ASSENTAMENTOS RURAIS NO PONTAL

5.1 Introdução

Os assentamentos rurais constituem uma forma de aproveitamento dos recursos fundiários do Estado, ou seja, é uma maneira de atribuir finalidade às áreas de terras devolutas arrecadas nas ações discriminatórias, quando não for o caso de legitimação de posse.

Distinguem-se, fundamentalmente, os institutos da legitimação de posses e da implantação de assentamentos rurais, pois a legitimação de posses é destinada àqueles ocupantes que já se encontravam na posse da terra no momento da sentença da discriminatória, a implantação de projetos de assentamentos rurais, por sua vez, é endereçada àquelas pessoas que possuem aptidão ao trabalho rural, porém não possuem terras ou as possui em quantidade insuficiente para o sustento, sendo-lhes, então, destinado um lote de terras em uma área, também julgada devoluta em ação discriminatória, porém, já arrecada pelo Estado, ou seja, livre de ocupantes.

O douto professor Ismael Marinho Falcão⁶² discorre sobre as formas de redistribuição de terras, asseverando:

“O assentamento ocorre quando o imóvel adquirido não tem possuidor, encontrando-se, assim, sem qualquer empecilho para que possa ser objeto de projeto de parcelamento rural, de fama que cada parcela, ou lote rural, possa ser destinada a um trabalhador sem terra (art. 25, do E.T.), que for selecionado, na forma da legislação vigente.”

Considerado como uma forma de colonização no âmbito federal, o loteamento de uma área arrecadada, recebe o nome de Projeto de Assentamento.

Estes projetos, no âmbito Estadual, possuem algumas diferenças, a iniciar pela forma de arrecadação das áreas, a saber: a União pode tanto arrecadar áreas julgadas devolutas, quanto desapropriar áreas de terras particulares, desde que comprovadamente improdutivas, através da Ação de Desapropriação para

⁶² FALCÃO, Ismael Marinho. Op.cit. p. 292.

Fins de Reforma Agrária (art. 184, CF88), enquanto o Estado apenas arrecada, pela ação reivindicatória, as áreas de terra julgadas devolutas, já que é vedado aos estados membros desapropriar para fins de Reforma Agrária.

Disso decorre que a Reforma Agrária *strictu sensu*, aquela em que as áreas de terras que não cumprem sua função social são retiradas do proprietário, portador de título legítimo, e daí destinada a famílias de trabalhadores rurais, no formato de lotes para exploração familiar, é de competência exclusiva da União. Assim, ao implantar projetos de assentamentos, em terras que lhe pertencem (bens dominiais), o Estado realiza uma espécie de Reforma Agrária *lato sensu*, sendo mais bem definida como Política Agrária ou de Assentamentos.

No Estado de São Paulo, a política de assentamentos encontra embasamento legal na Lei 4.957 de 30 de novembro de 1985, que dispõe sobre os planos públicos de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários, promulgada no Governo de Franco Montoro. Esta lei tem como escopo dois objetivos, esculpidos nos incisos de artigo 1º, *in verbis*:

“Art. 1º. O Estado desenvolverá planos públicos de valorização e aproveitamento de seus recursos fundiários, para:

I – promover a efetiva exploração agropecuária ou florestal de terras, que se encontrem ociosas, subaproveitadas ou aproveitadas inadequadamente;

II – criar oportunidades de trabalho e de progresso social e econômico a trabalhadores rurais sem terras ou com terras insuficientes para a garantia de sua subsistência.”

Como se pode inferir do preceito legal, esta lei prevê por um lado o aproveitamento dos recursos patrimoniais do Estado, qual é o caso das terras devolutas, que carecem de destinação, o que demonstra um interesse econômico; por outro lado, visa dar acesso a terra àquelas pessoas que dela necessitam, encerrando assim um escopo social.

O interesse do legislador em aproveitar as terras devolutas, para gerar progresso social e econômico, se faz confirmado no artigo segundo da citada lei, *in verbis*:

“Os planos públicos, a que se refere o artigo anterior, deverão:

I – abranger exclusivamente as terras, que, por sua aptidão, ensejem a criação de empresas agropecuária ou florestal rentável,

capaz de operar segundo padrões tecnológicos apropriados;

II – propiciar o aumento da produção agrícola e proporcionar ocupação estável, renda adequada e meios de desenvolvimento cultural e social a seus beneficiários;

III – assegurar a plena participação dos trabalhadores rurais, reunidos em sociedades civis de tipo associativo ou cooperativas, em todas as fases de sua elaboração e de sua execução.”

Nesse sentido, é conveniente citar o art. 185, da Constituição Estadual de 1989, onde está previsto que *“o Estado compatibilizará a sua ação na área agrícola e agrária para garantir as diretrizes e metas do Programa Nacional de Reforma Agrária”*.

Afora alguns decretos, eis explanada a legislação paulista pertinente ao assentamento de trabalhadores rurais. Procedimento complexo, que envolve a seleção de trabalhadores interessados, planejamento do projeto de assentamento, outorga de documento de uso, acompanhamento técnico, casos de beneficiários irregulares ou desistentes, benfeitorias implementadas no lote, entre outros diversos fatores.

Ante aos diversos procedimentos e estágios que envolvem o assentamento, e da ausência de uma legislação consolidada sobre terras, em muitos casos, se faz necessário recorrer à legislação federal, como o Estatuto de Terra e outras leis congêneres.

Pois bem, sabendo-se o que são os assentamentos rurais e a legislação a eles pertinente, interessa agora dizer, que, observando a história do Pontal do Paranapanema, verificamos haverem poucos assentamentos implantados até ano de 1995, a exemplo dos Projetos de Assentamento XV de novembro e Tucano, localizados nos municípios de Euclides da Cunha Paulista e Rosana. Contudo, a partir daquele ano, com a implantação do Plano de Ação Governamental para o Pontal do Paranapanema, já comentado neste estudo,⁶³ grandes foram as transformações na região.

Cabe acrescentar, que até junho do ano 2000, como resultado da execução do citado plano, foram implantados pelo Governo do Estado, através da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”, 69 projetos de assentamentos na região do Pontal do Paranapanema, comportando

⁶³ Vide item 4.5 “Ações Reivindicatórias”.

3.109 famílias, numa área total de 77.369,90 hectares.⁶⁴

5.2 Fases de desenvolvimento

A implantação do projeto de assentamento de famílias é previsto, na lei 4.957/85, em duas fases, uma experimental outra definitiva (art.3º), podendo haver em casos de grande oferta de mão-de-obra ou elevada demanda de produção, uma fase anterior às citadas, denominada provisória (art. 13). É de competência da Fundação ITESP, nos termos da do Art. 3º, incisos II e III, da Lei Estadual nº 10.207/99.

Assim, quando for o caso do art. 13, da Lei Estadual 4.957/85, a lei prevê a dispensa dos momentos, etapas e fases previstas em seus artigos anteriores, assentando imediatamente as famílias acampadas em assentamentos provisórios.⁶⁵ Este artigo mostra-se muito impreciso, dando-se a entender, que nos casos nele previsto, não há regras a seguir, como, e.g., a dispensa da seleção dos beneficiários, o que na deve ser concebido. Parece-nos de melhor técnica, que este artigo seja interpretado em conjunto coma demais normas pertinentes, estaduais e federais, concluindo-se que, no mínimo, devem ser selecionados os interessados.

Todavia, a regra que deve imperar, é a do seguimento das fases previstas no Art. 3º. Deste modo, num primeiro momento, deve ser desenvolvido o planejamento da área a ser destinada ao projeto de assentamento.

Para esse mister, desenvolve-se um projeto físico, onde deve ser levado em consideração o número médio de trabalhadores por família (força de trabalho), o potencial produtivo do solo, clima, relevo, preservação ambiental, cultura a serem exploradas, sistema de produção, mercado consumidor, entre outros.⁶⁶ Todo este procedimento visa determinar o módulo do assentamento, este módulo

⁶⁴ Terra e Cidadãos: Aspectos da Ação de Regularização Fundiária no Estado de São Paulo. 2ª ed. São Paulo: Páginas e Letras: Editora Gráfica, 2000. “Cadernos ITESP”, p. 116.

⁶⁵ Devido a situação encontrada na região do Pontal do Paranapanema, a maioria dos assentamentos foram implantados nos termos do art. 13 da Lei 4.957/85, principalmente no município de Mirante do Paranapanema.

⁶⁶ Sítios e ‘Situações’: Planejamento Territorial e Cálculo de Módulo para Assentamento. Nº 8. São Paulo: ITESP, 1998. “Série Cadernos ITESP”

pode variar conforme os fatores arrolados acima, além da destinação desejada, e.g., pecuária ou agricultura. Estes parâmetros seguem os princípios da definição do módulo rural.

Nesse sentido leciona o ilustre professor Paulo Torminn Borges:⁶⁷

“A palavra ‘módulo’ não é um neologismo à conta do direito agrário. É palavra inserida de velho em nosso idioma, significando, fundamentalmente, quantidade admitida como unidade de qualquer medida. ... Módulo rural, segundo a legislação agrária brasileira, é a quantidade mínima de terras admitidas no imóvel rural, para que ele não caia no vício do *minifúndio*.”

O próprio Estatuto da Terra define módulo rural (art. 4º, inc. III) como sendo àquela área fixada nos limites da “propriedade familiar”, sendo a última conceituada no inciso II, do mesmo artigo, *in verbis*:

“II – ‘Propriedade familiar’, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantido-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros;”

Nesses moldes, o módulo de assentamento deve ser entendido como: a área suficiente, para que o beneficiário, com sua própria força de trabalho e da sua família, de forma direta e pessoal, tenha condições de garantir sua subsistência e o progresso social e econômico de toda a família.

Pois bem, definido o tamanho de cada lote (módulo de assentamento), segue um momento crucial, que pode definir o sucesso ou o fracasso de um projeto de assentamento, a *seleção de beneficiários* (art. 4º, inc. II, da Lei 4.957/85).

Nesse sentido, observamos na legislação, o preceito de que a distribuição das terras em lotes de projetos de assentamento tem como público alvo os lavradores sem terra, que trabalham no imóvel arrendado, como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários, aos agricultores cujas propriedades não alcancem a dimensão da propriedade familiar da região; aos agricultores cujas propriedades sejam comprovadamente insuficientes para o sustento próprio e o

⁶⁷ BORGES, Paulo Torminn. Op.cit. p. 149.

de sua família; e aos tecnicamente habilitados na forma da legislação vigente ou se manifestam competentes para a prática das atividades agrícolas (*ex vi* do art. 25 do Estatuto da Terra).

Para esta árdua tarefa, nos assentamentos realizados em terras devolutas estaduais, recebe a incumbência de selecionar os beneficiários, uma comissão própria, que congrega várias entidades, prevista pela lei 4.957/85, no seu art. 7º, *in verbis*:

“Artigo 7º. A Seleção dos beneficiários, com base no anteprojeto técnico, será classificatória e exclusiva de grupos de trabalhadores rurais, obedecendo o procedimento público, realizado no município em que se localize preponderantemente o imóvel, por Comissão composta dos seguintes membros:

I – um representante do Instituto de Assuntos Fundiários, que será seu Presidente;

II – um representante da Procuradoria Geral do Estado;

III – um representante da Prefeitura Municipal;

IV – um representante da Câmara Municipal;

V – Um engenheiro Agrônomo, designado pela Divisão Regional Agrícola da coordenadoria de Assistência Técnica Inteira da Secretaria de Agricultura e Abastecimento;

VI – um representante da categoria dos trabalhadores rurais indicado pela FETAESP;

VII – dois representantes da sociedade civil, escolhidos pelos anteriores.”

Em tempo, observa-se a atualização do inciso I, que agora se faz representar por um funcionário da Fundação ITESP, sucessora do antigo Instituto de Assuntos Fundiários.

Além de definir os integrantes da comissão de seleção de beneficiários, o artigo 7º, cuida de estabelecer alguns parâmetros para seus trabalhos, entre os quais:

- a) a seleção deve ser classificatória;
- b) deve abranger exclusivamente grupos de trabalhadores rurais;
- c) deve obedecer a procedimento público;
- d) e, deve ser realizada no município onde esta localizado preponderantemente o imóvel.

Entretanto, a lei pára por aí, e, mais uma vez, resta ao executor, neste caso, a comissão de seleção, socorrer-se ao pequeno acervo de normas reguladoras deste ato, colhendo-se o restante dos critérios em algumas leis e decretos estaduais e federais, tais como Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), Lei nº 8.629, de 25.02.93, Decreto nº59.428, de 27.10.66, e Decreto Estadual nº 35.852, de 15.10.92.

Ressalte-se que por tratar de ato público, além da legislação pertinente, a comissão de seleção encontra-se sob a égide do regime jurídico-administrativo, devendo obedecer em todos os atos praticados os princípios de direito administrativo, especialmente quanto a: publicidade, legalidade, impessoalidade e moralidade.

A comissão, após o cadastramento das famílias interessadas, reúne-se para análise, utilizando-se de critérios obrigatórios, fundados na legislação supra aludida e em critérios classificatórios, que tem por objetivo favorecer aquelas famílias que possuem um melhor perfil, levando-se em conta a capacidade de trabalho, a experiência de trabalho rural e situação de fato em que se encontra a família candidata.

Nesses termos, os critérios obrigatórios em que comumente se pauta a comissão, determinando a aprovação ou exclusão do candidato, são:

- a) Possuir perfil de trabalhador rural;
- b) Ser maior de 21 anos ou emancipado;
- c) Não ser funcionário público, na ativa ou aposentado;
- d) Não possuir comércio;
- e) Não ser ex-beneficiário de assentamento rural;
- f) Morar na região onde se realiza o cadastro por mais de 2 anos;
- g) Possuir boa sanidade física e mental, e bons antecedentes.

Aprovado nesses critérios, o candidato é submetido aos critérios classificatórios definidos pela comissão, através de pontos atribuídos para cada situação, e.g., número de pessoas na família, número de pessoas com capacidade laborativa, tempo de experiência agrícola, e outras situações que julgar necessário. Do soma dos pontos atribuídos para cada item, resulta a nota da família candidata, que servirá para sua classificação.

Importa dizer, que o trabalho da comissão de seleção restringe-se à seleção e classificação das famílias cadastradas, e, ato contínuo, elaboração de uma lista de espera, classificada conforme a pontuação atingida pelos candidatos e devidamente publicada em jornais da região, cabendo a Fundação ITESP convocar estas famílias conforme a disponibilidade de lotes.

Selecionada a família e devidamente assentada, cabe à Fundação ITESP, a outorga da permissão de uso.

Assim aperfeiçoa-se a implantação do projeto de assentamento, em sua fase experimental.

Para alcançar a etapa definitiva, o projeto de assentamento deverá atender os requisitos do art. 9º da lei 4.957/85, *verbis*:

“A etapa definitiva terá lugar mediante:
I – avaliação do projeto cumprido durante a Etapa Experimental;
II – análise da proposta dos beneficiários;
III – outorga de concessão de uso de terras.”

O art. 10 da mesma lei define que o projeto estará cumprido durante a fase experimental pela: *a) exploração racional, direta, pessoal ou familiar da terra; b) moradia dos beneficiários na localidade; c) cumprimento de todos os deveres assumidos durante a etapa anterior.*

Levando em consideração que a outorga de uso, prevista no art.8º, deve ter prazo fixo de até 5 (cinco anos), conclui-se que a avaliação do cumprimento da etapa experimental deve ser efetivada quando vencido o prazo da permissão de uso.

De todas as fases de implantação dos projetos de assentamentos, previstos na Lei Estadual 4.957/85, observa-se que se fala em autorização, permissão e concessão de uso, daí manifestada a vontade do legislador que estas recursos públicos sejam mantidos no domínio do Estado, outorgando aos beneficiários tão somente o uso das terras, o que de fato é uma maneira de garantir a gerenciamento *ad infinitum* do Estado sobre esses assentamentos, pois a qualquer tempo que o beneficiário infringir uma cláusula resolutive, poderá o Estado reaver o lote e destinar a uma outra família.

5.3 Outorga do Direito de Uso das Terras Devolutas

A Lei Estadual 4.957/85, que dispõe sobre os planos públicos de aproveitamento dos recursos fundiários, prevê a destinação desses recursos a trabalhadores rurais, através da outorga estatal do direito de uso, por meio de **autorização, permissão ou concessão**, dependendo da etapa do projeto, para cada qual estão previstas cláusulas definidoras e resolutivas, assim, faz-se necessário o estudo desses atos e contrato a luz do direito. Esta outorga, em todas modalidades previstas, bem como, respectiva revogação ou denúncia, compete ao Diretor Executivo da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo - ITESP (ex vi do art. 7º, itens 26 e 28, do Regulamento Geral da Fundação ITESP).

Desta forma, vejamos a primeira etapa do projeto de assentamento, na qual a lei prevê a permissão de uso, assim dispondo, *in verbis*:

“Art. 8º. A outorga de permissão de uso do imóvel, pelo prazo de até cinco anos, contemplará o grupo de trabalhadores rurais selecionado, constando do respectivo termo:

I – o prazo, o preço a periodicidade do pagamento da permissão, se onerosa;

II – a obrigatoriedade da exploração racional, direta, pessoal e familiar, da terra pelos permissionários;

III – os encargos eventualmente assumidos pelos permissionários solidariamente responsáveis pelo respectivo cumprimento.”

Deste artigo, podemos destacar que, para a outorga da permissão de uso, a lei: a) prevê a fixação de prazo, de até 5 anos; b) faculta ao poder público a fixação de preço; c) prevê a fixação de cláusulas resolutivas, impondo ao beneficiário a obrigação da exploração racional, direta, pessoal e familiar, além de outros encargos assumidos.

Vejamos, *a priori*, o conceito do ato da permissão de uso, que, nos ensinamentos da douta Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶⁸ “é o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta a utilização privativa de bem público, para fins de interesse público”. Completa adiante a ilustre doutrinadora, que “embora o

⁶⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op.cit. p. 553.

*vocábulo permissão dê a idéia de faculdade que pode ser ou não exercida, na realidade o permissionário se **obriga** a utilizar o bem para o fim predeterminado, sob pena de não o fazendo, ser-lhe retirada a permissão.”*

Note-se, do exposto, que a permissão de uso é um tipo de ato administrativo unilateral, não é um contrato entre as partes. É ato discricionário, ou seja, o Estado pode utilizá-la pela maneira e nas condições que repute mais convenientes ao interesse público. O permissionário deve utilizar o bem para o fim predeterminado, sob pena de revogação da permissão, ou seja, o trabalhador beneficiado com um lote de terras, deverá atender ao objetivo do plano de aproveitamento dos recursos fundiários, leia-se, deverá explorar o lote, com força de trabalho direta e familiar, de forma racional, produzindo nele subsistência para a sua família, com vistas ao seu progresso e, reflexamente, da região.

Fala-se em precariedade da permissão de uso, em outras palavras, da fragilidade de sua existência, sujeita a discricionariedade do Estado em revogá-la, a qualquer tempo, unilateralmente, meramente embasado em critério de conveniência para o interesse público, independentemente de descumprimento de cláusulas resolutivas. Parece-nos, nos termos em que a permissão é prevista no art. 8º, não prevalecer o critério da precariedade, pois como visto, o inciso II, retro citado, estipula a *fixação de prazo*, fato este, que torna a permissão qualificada, ou seja, o Estado sofre uma limitação na autonomia da revogação do termo, podendo fazê-lo apenas quando infringida uma condição resolutive.

Nessa esteira, assevera o mestre Diógenes Gasparini:⁶⁹

“Permissão e autorização são atos administrativos, vinculados por decreto ou portaria, pelos quais a Administração Pública outorga a alguém, que para isso tenha demonstrado interesse, o uso privativo de um bem que lhe pertence, mediante certas condições. **São revogáveis, sem indenização, salvo** previsão expressa em sentido contrário ou **quando houver prazo, e extintas quando o beneficiário descumprir suas obrigações.”** (grifo nosso)

Como se pode concluir, a revogação da permissão de uso pelo Estado, sem que o beneficiário haja infringido qualquer cláusula resolutive, gera a este o direito de indenização pelos prejuízos sofridos.

⁶⁹ GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 690.

Na seqüência, vejamos então, as ditas cláusulas resolutivas, previstas para a permissão de uso na etapa experimental do projeto de assentamento.

Entre outras, a critério da discricionariedade conferida ao Estado, a lei prevê a fixação de cláusula de obrigatoriedade da exploração racional, direta, pessoal e familiar. Assim, o permissionário que não aplicar ao solo o manejo adequado, dentro dos padrões técnicos mínimos exigidos, causando a degradação deste, ou simplesmente não explorá-lo, estará desobedecendo a um critério da permissão de uso, podendo o Estado revogá-la a qualquer tempo, não obstante o prazo fixado. O mesmo se dá, no caso do permissionário contratar empregados para exploração do lote, não aquele esporádico, para ajudar em uma colheita, mas, sim, aquele contratado de forma permanente, e.g., caseiro, capataz etc, pois isto fere toda a configuração do tipo de exploração “*direta*”, “*pessoal*” e “*familiar*”, ou seja, estaria desvirtuado o princípio maior da destinação das terras devolutas a assentamentos, que é a de gerar oportunidade de trabalho para “famílias” de trabalhadores rurais, na forma de agricultura “familiar”.

Curiosamente, o art. 8º não se refere a moradia da família na localidade da situação das terras, como o faz no art. 12, inc. II, da mesma lei, assim, à *prima facie*, pode-se interpretar que por até cinco anos (prazo máximo previsto para a permissão de uso), ficaria o beneficiário desobrigado da moradia com sua família no lote, podendo assim, manter-se numa vida urbana, explorando o lote apenas como uma renda extra. Ora, a luz do ordenamento jurídico pertinente à matéria e da interpretação histórica da forma de exploração familiar, é inconcebível tal interpretação, pois, desde o direito romano, o fato da exploração e da *moradia* são requisitos mínimos para configurar a efetiva *ocupação*. Acrescente-se, ainda, que a ocupação deve ser familiar. Contudo, nada obsta que o Estado inclua entre as cláusulas resolutivas do termo de permissão de uso, a condição de moradia da família beneficiada no lote de terras, usando da discricionariedade que lhe é atribuída.

Vemos então, que, uma vez descumprida uma cláusula resolutória, resta ao Estado iniciar procedimento administrativo para exclusão do beneficiário e, ato contínuo, revogar o termo de permissão de uso.

Analisadas as implicações da permissão de uso, passamos a examinar a concessão de uso, estipulada para a fase definitiva do projeto de assentamento, prevista na lei em pauta, *in verbis*:

“Art.12. A concessão de uso de terras se fará por meio de contrato, de que constarão obrigatoriamente, além de outras que foram estabelecidas pelas partes, cláusulas definidoras:

I – da exploração das terras, direta, pessoal ou familiar, sob pena de sua reversão ao outorgante;

II – da residência dos beneficiários na localidade de situação das terras;

III – do pagamento do preço ajustado para a concessão, sob pena de resolução do respectivo contrato;

IV – da indivisibilidade e da intransferibilidade das terras, a qualquer título, sem autorização prévia e expressa do outorgante.”

Da análise deste dispositivo, que prevê a celebração de contrato de concessão de uso, verifica-se diferenças importantes, frente a espécie de outorga de uso prevista na primeira etapa. Fala-se agora em *contrato*, com cláusulas *estabelecidas entre as partes*. Prevê, nos mesmos termos do art. 8º, a exploração familiar. Porém, acrescenta: a) a obrigatoriedade da residência dos beneficiários na localidade de situação de terras; b) obrigatoriedade do ajuste e pagamento de preço; c) a indivisibilidade e intransferibilidade das terras, a qualquer título, sem autorização prévia e expressa do outorgante.

Nos ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro,⁷⁰ encontramos o conceito de concessão de uso:

“**Concessão de uso** é o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a utilização privativa de bem público, para que a exerça conforme a sua destinação. Sua natureza é de contrato de direito público.”

E adiante acrescenta, abordando a maior responsabilidade assumida pelo concessionário:

“... Esta assume obrigações perante terceiros e encargos financeiros elevados, que somente se justificam se ele for beneficiado com a fixação de prazos mais prolongados, que assegurem um mínimo de estabilidade no exercício de suas atividades. Em consequência, a forma mais adequada é a contratual, que permite, mediante acordo de vontades entre concedente e concessionário, estabelecer o equilíbrio econômico

⁷⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op.cit. p. 555.

do contrato e fixar as condições em que o uso se exercerá, entre as quais a finalidade, o prazo, a remuneração, a fiscalização, as sanções. ...”

O artigo 12 desta lei foi repetido, com alguns acréscimos, na Constituição Paulista de 1989, que dispõe em seu art. 187, que “*a concessão real de uso de terras públicas far-se-á por meio de contrato onde constarão, obrigatoriamente, além de outras que forem estabelecidas pelas partes, cláusulas definidoras: ...*”, prevê, ainda, cláusula definidora de obrigatoriedade “*da manutenção das reservas florestais obrigatórias e observância das restrições ambientais do uso do imóvel, nos termos da lei*” (ex vi do Art. 187, IV).

Vemos então que, para a etapa definitiva, será avaliado o cumprimento das cláusulas estipuladas na permissão de uso, na etapa experimental. Diante da comprovação do cumprimento destas cláusulas, será celebrado *contrato* de concessão de uso, ou seja, há uma estabilidade na ocupação do lote pelo beneficiário, este mostrou-se afinado com os objetivos do projeto de assentamento, merecendo agora estabelecer um vínculo mais estável com o Estado, deixa de haver um ato unilateral do Estado, para haver uma celebração de vontades entre as partes. Daí, resulta uma elevação nos direitos do beneficiário, agora concessionário.

A esse sentido, são os ensinamentos o eminente doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello:⁷¹

“Perante o concedente, os direitos do concessionário cifram-se ao respeito à parte contratual da concessão, isto é, à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e também a que não lhe seja exigido, sob cor de cumprimento de suas obrigações, o desempenho de atividade estranha ao objeto da concessão, pois é o objeto que identificará tal ou qual concessão. Obviamente, assiste-lhe também direito a que se obedeam todas as limitações legais concernentes aos poderes do concedente ou na forma delas constituídas (quanto a sanções, intervenção etc.).”

Nota-se, contudo, que a lei determina cláusulas imperativas, cabendo as partes discutirem somente outras matérias, que não as previstas. Entre as definições imperativas, que serão cláusulas resolutivas do contrato, verifica-se o acréscimo do item *residência dos beneficiários na localidade de situação das*

⁷¹ MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 12ª ed. rev., amp. e at. São Paulo, Malheiros Editores Ltda. 1999. p. 627-628.

terras, o que não era previsto na etapa experimental, isto é, o que antes era uma faculdade do Poder Público mediante sua discricionariedade, agora passa a ser obrigatório.

Outro item importante é a previsão da fixação de preços, pois, também deixa de ser facultativo, como era na permissão, e passa a ser obrigatório. Assim o beneficiário se obrigará ao pagamento de um preço ao Estado, pelo uso da terra, sob pena de resolução do contrato.

Já no último inciso do artigo, estão previstas a indivisibilidade e intransferibilidade das terras, a qualquer título, sem autorização prévia e expressa do outorgante.

Cabe neste ponto a ponderação do memorável professor Hely Lopes Meirelles:⁷²

”A concessão de uso, que pode ser remunerada ou não, apresenta modalidades, a saber: a *concessão administrativa de uso* e a *concessão de direito real de uso*. A primeira também denominada *concessão comum de uso*, apenas confere ao concessionário um direito pessoal, intransferível a terceiros. Já, a *concessão de direito real de uso*, instituída pelo Dec.-lei 271, de 28.2.67 (arts. 7º e 8º), como o próprio nome indica, atribui o uso do bem público como *direito real*, transferível a terceiros por *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária. E é isso que a distingue da concessão administrativa de uso, tornando-a um instrumento de grande utilidade para os empreendimentos de interesse social, em que o Poder Público fomenta determinado uso do bem público.”

Nos mesmo diapasão, complementa Diógenes Gasparini,⁷³ discorrendo sobre as condições em que terá lugar a outorga da *concessão de direito real de uso*:

“... Será legítima a concessão de direito real de uso: 1) se for outorgada por contrato, público ou particular, ou termo administrativo; 2) mediante lei autorizadora; 3) com concorrência, se não dispensada ou inexigível por lei; 4) se incidir sobre terrenos incultos; 5) se desafetado o bem, quando de uso comum; 6) para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social. ...”

Destas lições, abstraímos que a concessão de uso, quando destinada ao aproveitamento de terrenos públicos, como os bens dominiais, objetivando

⁷² MEIRELLES, Hely Lopes. Op.cit. p. 247.

⁷³ GASPARINI, Diógenes. Op.cit. p. 691.

interesses sociais, e mediante autorização legal, enseja a *concessão de direito real de uso*, assim, entende-se ser aplicável este instituto à concessão de uso, previsto no art. 12, da Lei Estadual nº 4.957/85, o que gera uma série de conseqüências jurídicas em relação aos direitos do beneficiário, tais como: a) direito de seqüela, que enseja ao concessionário a persecução do bem, b) direito de oposição *erga omnes*, pois confere ao titular a prerrogativa de vê-lo respeitado por quaisquer sujeitos; c) transmissibilidade do direito intervivos ou *causa mortis*; d) Seu exercício independe da colaboração de terceiro.⁷⁴

Este fato se faz latente, na leitura do último inciso do art. 12, o qual prevê cláusula que determine a indivisibilidade e a intransferibilidade das terras, a qualquer título, sem autorização prévia e expressa do outorgante, o que, a contrário senso, mostra a possibilidade de divisibilidade e transferibilidade das terras, desde que autorizado pelo Poder Público. Esta liberalidade demonstra a dotação de direito real do beneficiário em face do lote de terras, não mero direito pessoal frente ao Estado.

Saliente-se, portanto, que modo de definição do tamanho dos lotes nos projetos de assentamento, levando em conta os princípios do módulo rural (área que absorva a força de trabalho de uma família, no sistema de exploração familiar), não há que se falar em divisibilidade do lote, o que resultaria em minifúndios, ou seja, em áreas de terras insuficientes à subsistência e desenvolvimento de uma família, comprometendo o principal fim das políticas agrárias, qual seja, o desenvolvimento sócio-econômico do beneficiário e, reflexamente, da região.

Tecidas essas ponderações sobre as etapas experimental e definitiva, resta a feitura de breve análise do art. 13, da Lei nº 4.957/85, que determina, em uma situação especial, a outorga da Autorização de Uso, *in verbis*:

“Art.13. Para atender a situações emergentes de calamidade pública, de grande oferta de mão-de-obra ou de elevada demanda de produção agrícola, poderão ser elaborados planos provisórios com **duração máxima de três anos, executando-se por meio de autorização administrativa, unilateral, discricionária e precária de uso** de terras pelos respectivos beneficiários, dispensada a

⁷⁴ MELLO, Celso Antorio Bandeira de. Op.cit. p. 744.

observância dos momentos, etapas e fases previstas nos artigos anteriores.” **(grifo nosso)**

Verificamos então, que a outorga de *autorização de uso* é cabível quando houver as situações de: a) calamidade pública; b) grande oferta de mão-de-obra; ou, c) elevada demanda de produção agrícola.

Note-se a presença no citado artigo, da conjunção “ou”, o que leva a crer que a ocorrência de qualquer das situações previstas, enseja a outorga de autorização de uso.

A autorização de uso, assim como a permissão de uso, é ato administrativo unilateral e discricionário, concedido pela administração a título precário, facultando ao particular o uso de um bem público com exclusividade.

Nesse sentido, é o ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:⁷⁵

“Como toda autorização administrativa, a de uso privativo é ato **unilateral**, por não obstante outorgada mediante provocação do interessado, se perfaz com a exclusiva manifestação de vontade do Poder Público; **discricionário**, uma vez que o consentimento pode ser dado ou negado, segundo considerações de oportunidade e conveniência, a cargo da Administração; **precário**, no sentido de que pode ser revogado a qualquer momento, quando o uso se tornar contrário ao interesse público. Pode ser **gratuita** ou **onerosa**.”

Logo adiante, a insigne doutrinadora acrescenta:

“Do fato de tratar-se de utilização exercida no interesse particular do beneficiário decorrem importantes efeitos: 1) a autorização reveste-se de maior precariedade do que a permissão e a concessão; 2) é outorgada, em geral, em caráter transitório; 3) confere menores poderes e garantias ao usuário; 4) dispensa licitação e autorização legislativa; 5) não cria para o usuário um dever de utilização, mas simples faculdade.”

O instituto da *autorização de uso* sequer é citada por alguns doutrinadores, quando relativa ao bem público dominical. Isto se dá, devido sua extrema precariedade, não se mostrando meio adequado de outorga de uso de bens dominicais. Porém, nos termos do art. 13, da Lei Estadual nº 4.957/85, tal instituto é justificável, pois é previsto sua utilização para uma situação provisória, que carecerá de posterior adequação ao meio correto, leia-se permissão de uso,

⁷⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Op.cit. p. 551.

assim que possível.

Quanto à dita *faculdade de uso do bem*, pelo beneficiário, parece não ser aplicável ao instituto em tela, pois a fase provisória prevista pela lei, é preparatória para a etapa experimental, para atender uma situação de emergência, diferente do caso de uma pessoa que pede autorização de uso de uma arma de fogo, ou para realizar um evento em local público, caso em que realmente há uma faculdade de uso pelo beneficiário.

Em suma, verifica-se que a *autorização de uso* prevista no artigo 13, da Lei Estadual nº 4.957/85, possui traços diferentes daquela definida num conceito geral, ou seja, além de ser unilateral, precária, discricionária e gratuita, é forma de outorga do uso de terra devoluta, de forma provisória, porém com cláusulas resolutorias e prazo fixo de até três anos. Isto, assim como na permissão, a torna qualificada, ou seja, menos precária.

Resta dizer, que a autorização de uso só se justifica em casos extremos, onde não é possível seguir as fases previstas na citada lei, devendo-se, tão logo seja solvida a situação emergencial, sejam emitidos os termos de permissão de uso dos lotes.

Por fim, em sede de outorga do uso das terras devolutas, é mister salientar que, além das cláusulas e condições impostas pela Lei Estadual nº 4.957/85, e qualquer outra condição estipula pelo Estado, os beneficiários contemplados ficam obrigados aos deveres gerais atinentes a exploração da terra, ou seja, à obediência à função social da propriedade.

Os requisitos para o cumprimento da função social da propriedade estão previstos no Art. 186 da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos:

“A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

- I – aproveitamento racional e adequado;
- II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos

trabalhadores.”

Os incisos III e IV não se aplicam aos beneficiários dos lotes de terras devolutas, visto que na exploração familiar não se admite relações de emprego. Porém os incisos I e II são totalmente aplicáveis, obrigando ao beneficiário à exploração racional da propriedade segundo os padrões técnicos estabelecidos e, a obediência à legislação ambiental, destacando-se o respeito às áreas de reserva legal e as de preservação permanente.

5.4 Política Agrícola e Projetos de Assentamentos

Quando nos referimos à regularização fundiária, como ocorre na Região do Pontal do Paranapanema, com vistas ao desenvolvimento da Região, através da reconfiguração da malha fundiária, discriminando terras devolutas, legitimando posses, arrecadando áreas superiores a 500 (quinhentos) hectares e destinando a projetos de assentamentos rurais, temos a realização de uma **política agrária**, desenvolvida pelo Estado sobre terras que lhe pertencem.

Contudo, quando falamos em programas governamentais de distribuição de crédito rural, política de preços compatíveis com os custos da produção, garantia da comercialização, incentivo à pesquisa e à tecnologia, assistência técnica e extensão rural, seguro agrícola, apoio ao cooperativismo, eletrificação rural e irrigação, habitação para o trabalhador rural, estamos falando em **política agrícola**⁷⁶, ou seja, o incentivo do Estado para que o produtor rural de qualquer espécie (proprietário rural, beneficiário de assentamentos, arrendatário etc.), tenha condições de explorar a terra e a garantia de que terá retorno financeiro suficiente ao seu progresso.

No que concerne aos assentamentos rurais, há a previsão constitucional de que sejam compatibilizadas a política agrícola e a reforma agrária (ex vi do art. 187, §2º, da Carta Magna e Art.185 da Constituição Paulista de 1989), dessa forma, os planos públicos de aproveitamento dos recursos fundiários, nos termos da legislação estadual, devem ser acompanhados de uma política agrícola

⁷⁶ A política agrícola está prevista no art. 187 da Constituição Federal de 1988, e também na Constituição Paulista de 1989, no art. 184.

eficiente, que possibilite às famílias assentadas a viabilidade e a valorização da produção agrícola.

Associando a teoria aos fatos, temos que, não obstante o fato do êxito da ação governamental de regularização fundiária na região do Pontal do Paranapanema, onde já se legitimou grande número de posses e implantou-se dezenas projetos de assentamento, para que seja efetivamente alcançado o objetivo de um efetivo crescimento econômico e social da região, é necessário que em âmbito nacional e estadual, seja valorizada a produção rural, o que atualmente não acontece, chegando ao cúmulo de a produção alcançada pelo produtor, por melhor que seja, não ser suficiente a cobrir os custos. Essa questão atinge não só os beneficiários de projetos de assentamento, como também os pequenos produtores rurais.

6 CONCLUSÃO

Por este trabalho verificou-se os vários aspectos que envolvem as terras devolutas, mormente aquelas localizadas na Região do Pontal do Paranapanema, destacando-se os seguintes:

É afastado o conceito de que terra devoluta é terra simplesmente vaga ou desocupada, pois, é terra devoluta também, aquela ocupada irregularmente, sem título válido de propriedade. Assim, a terra devoluta é espécie de bem público, pois se trata de terra recebida por transferência da Coroa Portuguesa para o Governo brasileiro, posteriormente distribuída aos estados membros, sem em nenhum momento haver integrado o patrimônio particular, não obstante a hipótese de estar na posse de particulares.

O Registro Paroquial ou Registro do Vigário, previsto na Lei de Terras de 1850, teve o condão de formar, unicamente, prova de posse da área declarada, contudo, nunca foi meio de reconhecimento da propriedade daqueles imóveis. Esses registros foram usados ao bel-prazer de “grileiros”, na tentativa da aquisição da propriedade de grandes áreas que eles nem sequer conheciam as divisas.

A região do Pontal do Paranapanema, desde sua colonização, tem sido palco de graves conflitos pela posse da terra, situação gerada, a princípio, pelas tentativas efetuadas por fazendeiros, da aquisição da propriedade das fazendas Pirapó-Santo Anastácio e Nova Esperança do Aguapeí, através da falsificação do registro paroquial que reconhecia suas posses, fazendas, que juntas, envolvem toda a região do Pontal.

O deslinde das áreas consideradas terras devolutas no Estado de São Paulo é realizado pelo meio judicial, através da Ação Discriminatória, interposta pela Procuradoria Geral do Estado, em trabalhos conjuntos com a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”, onde as terras julgadas devolutas são incorporadas ao patrimônio do Estado, assumindo o *status* de bens dominicais. Bens estes, que devem ser aproveitados a uma finalidade que atenda ao interesse social.

Um dos problemas que obstaram a regularização fundiária na região do Pontal do Paranapanema concerne ao desinteresse de alguns governantes na sua efetivação.

O Estado tem o dever de legitimar a posse dos ocupantes das áreas de terras julgadas devolutas de até 100 (cem) hectares, desde que atendidos os requisitos legais, entre eles a moradia e efetiva exploração.

As áreas de terras julgadas devolutas, superiores a 500 (quinhentos) hectares são objeto de arrecadação pelo Estado, através da PGE em conjunto com a Fundação ITESP, por meio da Ação Reivindicatória movida contra os fazendeiros que se encontram na posse, para serem destinadas à implantação de projetos de assentamento de trabalhadores rurais.

O parágrafo único do artigo 191, da Carta Magna de 1988, veda expressamente o usucapião de imóveis públicos, o que se aplica às terras devolutas, devido a qualidade de terras públicas que estas encerram. Embora haja entendimento em sentido contrário, fundado em que a Constituição Feral considera distintas as figuras de “terra pública” de “terra devoluta”.

O Imposto Territorial Rural recolhido pelos possuidores de terras devolutas não presumem a propriedade, uma vez que o fato gerador deste tributo constituiu-se na propriedade, domínio útil ou na posse.

Os assentamentos rurais implantados no Pontal do Paranapanema devem beneficiar exclusivamente famílias de trabalhadores rurais, que preencham os requisitos legais, a serem classificados conforme sua experiência rural e força de trabalho. O projeto deve ser desenvolvido em duas etapas, uma experimental, através de permissão de uso e uma definitiva, através da concessão de uso. Sendo previsto para casos excepcionais a implantação de projetos provisórios, através da autorização de uso. Os títulos de outorga de uso expedidos devem ter prazos fixos e cláusulas resolutivas, pautando-se, mormente, pela obrigatoriedade de exploração racional das terras e moradia no lote.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABINAGEM, Alfredo. **A Família no Direito Agrário**. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora Ltda, 1996. 247p.

BARROS, Wellington Pacheco. **Curso de Direito Agrário: Doutrina e Exercícios**. Porto Alegre-RS: Livraria do Advogado Ltda, 1997. 1 v.

BORGES, A. M; BORGES, D. Z. **Ações Fundiárias**. São Paulo: LED – Editora de Direito Ltda, 2000. 611p.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos do Direito Agrário**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995. 304p.

CARDOZO, Malta. **Tratado de Direito Rural Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1954. 2 v. 665p.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. in **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. Nº 27/28. Centro de Estudos: São Paulo, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo:Atlas, 2001. 534p.

FALCÃO, Ismael Marinho. **Direito Agrário Brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação e prática**. Bauru: EDIPRO, 1995. 499p.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Agrário**. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998. 478p.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. 825p.

GODOY, Luciano de Souza. **Direito Agrário Constitucional: O regime da Propriedade**. São Paulo: Atlas S.A., 1998. 119p.

JUNQUEIRA, Messias. **As Terras Devolutas na Reforma Agrária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. 140p.

LEITE, José Ferrari. **A Ocupação do Pontal do Paranapanema**. 1981. 252f. Tese de Livre-Docência. Universidade Estadual Paulista – “Campus” de Presidente Prudente.

Mediação no campo: estratégias de ação em situações de conflito fundiário / [editores Tânia Andrade, Carlos Alberto Claro Pereira, Márcia Regina de Oliveira Andrade]. 2. ed. rev. e ampl., São Paulo: ITESP: Páginas & Letras – Editora Gráfica, 2000. (Cadernos do ITESP, 6).

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2000. 765p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 12^a ed. rev., amp. e at. São Paulo, Malheiros Editores Ltda, 1999. 845p.

MIGUEL NETO, Sulaiman. **Questão Agrária**. 1^a ed. Campinas-SP: Bookseller Editora Ltda, 1997. 348p.

NOVOA, Helio. **Discriminação de Terras Devolutas**. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2000. 236p.

Sítios e ‘Situantes’: Planejamento Territorial e Cálculo de Módulo para Assentamento. N° 8. São Paulo: ITESP, 1998. “Série Cadernos ITESP”. 144 p.

SODERO, Fernando Pereira. **Direito Agrário e Reforma Agrária**. São Paulo: Liv. Legislação Brasileira Ltda, 1968. 246p.

Terra e Cidadãos: aspectos da ação de regularização fundiária no Estado de São Paulo / [editores Tânia Andrade, Carlos Alberto Claro Pereira, Márcia Regina de Oliveira Andrade]. 2. ed. rev. e ampl., São Paulo: ITESP: Páginas & Letras – Editora Gráfica, 2000. (Cadernos do ITESP, 4).